MANUEL

DE

DROIT PARLEMENTAIRE

D

PRÉC

MANUEL

DE

DROIT PARLEMENTAIRE

OU

COURS ELEMENTAIRE DE DROIT CONSTITUTIONNEL

PRÉCÉDÉ D'UNE ESQUISSE HISTORIQUE DU RÉGIME PARLEMENTAIRE EN ANGLETERRE ET AU CANADA

PAR

P. B. MIGNAULT

Avocat à Montréal

Montréal

A. PÉRIARD, ÉDITEUR

LIBRAIRIE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

1889

JF52
M5
Mignault,

247602

Enregistré conformément à l'acte du parlement du Canada, en l'année 1888, par P. B. Mignault et A. Périard, au bureau du Ministre de l'Agriculture, à Ottawa.

A L'HONORABLE

JOSEPH ADOLPHE CHAPLEAU

Secrétaire d'Etat pour le Canada

HOMMAGE

DE RESPECT ET D'ADMIRATION

DE SON ANCIEN CLERC

L'AUTEUR

S
c'est
Le p
nistr
néce
ques
nalit
par
reste,
ment
dique
d'app
pouvo
toiren
verne
guant
secrets
Dan
sions t
lutteur
de gou
tives d

PREFACE

S'il est un fait admis de tout le monde, c'est le rôle que joue la politique en ce pays. Le peuple canadien s'est occupé de l'administration des affaires publiques, d'abord par nécessité, pour se défendre contre les attaques de l'oligarchie qui en voulait à sa nationalité, ensuite par habitude, peut-être même par goût. Le système constitutionnel, du reste, prêtait admirablement au développement de cette préoccupation populaire. Périodiquement, on venait demander aux électeurs d'approuver ou de censurer les dépositaires du pouvoir. Un débat se faisait ainsi contradictoirement devant eux et les partisans du gouvernement comme leurs adversaires, en briguant les suffrages du peuple, l'initiaient aux secrets de l'Etat.

Dans ces joutes oratoires, bien des expressions techniques tombaient de la bouche des lutteurs. On entendait tous les jours parler de gouvernement responsable, des prérogatives de la couronne, des droits des électeurs.

Tout le monde savait que si l'opposition triomphait, le gouvernement devait céder les rênes de l'Etat, que si le gouverneur prononçait la dissolution des chambres, la parole restait aux électeurs qui allaient décider du sort des ministres. Ces connaissances même étaient si générales, qu'on les traitait comme des axiomes et on ne cherchait pas à démontrer des vérités que personne ne contestait et qui avaient pour elles l'irréfutable logique des faits. Comme des traditions qui se transmettent de père en fils, on négligeait de recueillir ces principes, de leur donner une expression raisonnée. Du reste, les journaux faisaient journellement un cours de droit constitutionnel, ils formaient une sorte de tribune où ni les professeurs ni les auditeurs ne faisaient défaut et il n'est aucune question politique qu'on n'ait ainsi débattue sur tous les sens.

Ces considérations expliquent le manque presque absolu d'ouvrages de droit constitutionnel dans notre littérature nationale. (1) Et pourtant, la politique n'est pas la moins abstraite des sciences. Des hommes émi-

(1) Nous pouvons faire exception pour certains écrivains, entr'autres, M. de Montigny, dans son *Catéchisme politique.*

nents ont passé leur vie à l'étudier et, dans l'antiquité, le plus beau titre de gloire pour un philosophe ou un chef d'Etat, c'était d'avoir légué une constitution à ses concitoyens. Pendant une longue suite d'années, on a recueilli avec soin les principes et les précédents constitutionnels et on les a consignés dans de nombreux volumes qu'on conserve précieusement parmi les archives de la nation.

En Angleterre, aucune mine n'a été plus exploitée. On ne finirait plus si on voulait rendre compte de tout ce qu'on a fait et écrit pour expliquer cette merveilleuse machine qu'on appelle la constitution anglaise. Nos concitoyens d'origine britannique ont imité leurs frères d'outre-mer et leurs travaux prennent place sur les rayons des bibliothèques de Westminster à côté des ouvrages des plus savants publicistes de la métropole.

Il nous a donc semblé qu'un traité élémentaire, un manuel qui ne s'occuperait que des grandes lignes du droit constitutionnel ne serait pas sans utilité en cette province. Il s'agissait de donner la raison de ce qui se passe tous les jours sous nos yeux. Il s'agissait surtout de se mettre à la portée de tous

les lecteurs, de tous ceux qui s'occupent de politique et en même temps de ne point dépasser les bornes d'un ouvrage élémentaire.

Voilà quels ont été notre but et notre ambition. On nous permettra d'ajouter sans fausse humilité que nous comptons sur l'indulgence de nos lecteurs. Si les autorités ne nous manquaient pas, si nous avons pu consulter, à chaque pas, les savants traités de sir Henry Erskine May, de feu Alpheus Todd et de M. Bourinot, ce n'était certes pas une tâche facile que de faire un ouvrage complet en même temps qu'élémentaire et de résumer dans un volume de quatre cents pages les principes et les précédents constitutionnels. Il n'y a jusque la langue qui n'éprouve des difficultés réelles à traiter une science qui est presque exclusivement anglaise et le lecteur devra nous pardonner des expressions comme *aviseurs*, *originer* et tant d'autres qui ont presque acquis droit de cité dans le langage parlementaire et qui se sont glissées sous notre plume (1).

(1) Malgré le soin que nous avons apporté à la correction des épreuves, nous avons eu le chagrin de constater dans le texte de ce volume des erreurs typographiques dont on ne devra pas nous rendre responsable. C'est ainsi qu'à la page 58, on nous fait dire : " l'imposant édifice gouvernemental dont ils ont *jetés* les fondements ". Pour ces fautes et d'autres qui nous échappent, nous nous croyons en droit de réclamer d'avance l'indulgence de nos lecteurs.

Il va sans dire que nous décrivons la machine constitutionnelle telle qu'elle est et non telle qu'elle devrait être. Nous ne faisons pas de la critique ou de la philosophie, nous expliquons, nous photographions, pour ainsi dire, nos institutions politiques. Nous admettons bien leurs qualités comme nous ne contestons pas leurs défauts, mais encore une fois, la critique du régime parlementaire n'est pas notre but. Nous avons voulu nous borner au rôle d'interprête et notre ambition sera satisfaite si nous avons pu rendre intelligible une constitution politique que, du reste, personne ne songe à changer.

Quand donc nous disons que, sous l'empire du droit parlementaire, le roi règne mais ne gouverne pas, que la chambre haute, quelle qu'elle soit, doit céder, sur une question vitale, à la chambre élective, quand l'électorat s'est prononcé dans le sens de cette dernière, que la nation décide de tout en dernier ressort, nous n'énonçons que des axiomes de droit constitutionnel. Il n'y a pas à se le cacher, ce sont les électeurs qui gouvernent en Angleterre, au Canada, partout où fleurissent les institutions politiques de la métropole.

Il est à peine nécessaire d'ajouter qu'en écrivant ce livre, nous nous sommes débarassé de toute préoccupation politique. Nous avons tâché de resoudre les problèmes qui se présentaient pour solution à la seule lumière des principes constitutionnels. Même en dédiant ce manuel à l'un de nos hommes d'état les plus en vue et dont tout le monde admet les connaissances parlementaires ainsi que les talents transcendants, nous nous sommes surtout rappelé que nous avons fait nos études légales sous sa direction et l'hommage que nous lui faisons en ce moment est l'écho non affaibli de l'admiration qu'il nous inspirait alors.

Nous avons divisé notre livre en trois parties : la constitution anglaise, la constitution canadienne, la procédure parlementaire. Nous avons de plus consacré un chapitre supplémentaire à l'étude de la constitution des Etats-Unis. Tout cela est fort incomplet, sans doute, mais nous serons au comble de nos désirs si l'on nous rend le témoignage d'avoir été de quelque utilité à nos concitoyens.

MONTRÉAL, 12 octobre 1888.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

CONSTITUTION ANGLAISE

CHAPITRE PREMIER

LE SOUVERAIN.

CHAPITRE DEUXIÈME

LE PARLEMENT

CHAPITRE III

LE MINISTÈRE

CHAPITRE IV

RAPPORTS ENTRE LA COURONNE ET LE PARLEMENT

DEUXIÈME PARTIE

CONSTITUTION CANADIENNE

CHAPITRE I

DIFFÉRENCES ENTRE LA CONSTITUTION ANGLAISE ET LA CONSTITUTION CANADIENNE

CHAPITRE II

LE CANADA EST UNE FÉDÉRATION

CHAPITRE III

LE POUVOIR EXÉCUTIF

CHAPITRE IV

LE POUVOIR LÉGISLATIF

CHAPITRE V

PARTAGE DU POUVOIR LÉGISLATIF

CHAPITRE VI

PARTAGE DES DETTES ET REVENUS

CHAPITRE III

CONDUITE DES AFFAIRES DEVANT LE PARLEMENT

SUPPLÉMENT

LA CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS

I

I
prer
ginc
dans
tive
parl
port
la Cl
le Co
n'est
aucu
à la
son s

INTRODUCTION

HISTOIRE DU DROIT PARLEMENTAIRE

Le droit parlementaire, tel qu'on le comprend aujourd'hui, est exclusivement d'origine anglaise. On rencontre, il est vrai, dans les autres pays, des assemblées législatives qui se donnent parfois le titre de parlement. Pour ne citer que les plus importantes, c'est le Reichstag en Allemagne, la Chambre des députés et le Sénat en France, le Cortès en Espagne. Mais aucun de ces corps n'est, dans le vrai sens du mot, un parlement, aucun ne présente le spectacle d'une assemblée, à la fois aristocrate et démocrate, offrant, à son souverain, des conseils et une assistance

qu'il ne saurait refuser et avec lesquels il doit compter jusqu'à supprimer entièrement sa volonté propre et ses idées personnelles. De plus, ces assemblées législatives n'existent que depuis peu, tandis que le parlement anglais, leur modèle à toutes, peut remonter à près de six siècles, dont deux siècles d'une souveraineté presque absolue. Il y a une autre raison qui nous engage à nous borner au droit parlementaire anglais, ce sont les rapports de parenté qui unissent nos institutions politiques à celles de la Grande-Bretagne. En tant que colonie anglaise, l'on nous a initiés aux traditions gouvernementales de la mère-patrie. L'histoire de la constitution anglaise est donc l'histoire de notre constitution canadienne. C'est par là qu'il faut commencer, si l'on veut saisir le sens intime et l'essence de nos institutions, et nous arriverons ainsi, tout naturellement, à faire l'historique des diverses chartes que l'Angleterre nous a octroyées.

I

HISTOIRE DU GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE EN ANGLETERRE

Il est assez difficile de définir la constitution anglaise pour la raison que cette constitution n'a aucune existence réelle ou, pour mieux dire, tangible. On dépouillerait en vain les archives de Westminster, on secouerait en vain la poussière des manuscrits que nous a légués le moyen âge, on ne trouverait pas même un exposé de la constitution anglaise. Il y a bien des chartes célèbres, il y a des statuts qui ont exercé une immense influence sur les destinées de l'Angleterre, mais la constitution elle-même n'existe que dans la tradition, elle n'est écrite nulle part. C'est un héritage qui s'est transmis de père en fils et qui s'est augmenté de génération en génération. Ce n'est point un système raisonné, c'est, pour ainsi dire, une croissance quasi spontanée, une évolution d'anciennes franchises et de vénérables privilèges.

On rencontre la même difficulté quand il s'agit de préciser un point de départ dans

l'étude historique de la constitution anglaise. La grande charte, *magna charta*, que Langton, archevêque de Cantorbery, arracha au roi Jean, est certainement un jalon que l'historien ne doit pas négliger, mais ce n'est pas la première concession de la couronne, ni la première victoire des barons. L'idée mère de la constitution anglaise remonte jusqu'à la tribu saxonne, peut-être même jusqu'au clan celtique ; la chose, au contraire, telle que nous la connaissons aujourd'hui, existe à peine depuis deux siècles. Pourtant, le peuple anglais a toujours manifesté un vif amour de la liberté au point de prendre les armes, s'il le fallait, pour protéger les franchises locales contre l'absorption du pouvoir. Ajoutons à cela les agissements d'une aristocratie remuante qui ne reconnaissait au souverain qu'une autorité nominale.

Il y eut des luttes naturellement entre le souverain et la nation représentée surtout par les barons. Si le roi avait la main ferme, le goût de la domination, il défiait les efforts de ses sujets, il régnait à coup de proscriptions, de confiscations et d'amendes. Mais advenant la nécessité, le péril de sa couronne,

le besoin d'argent, le souverain adoucissait ses prétentions autoritaires, confirmait les anciennes franchises du royaume et se soumettait au parlement. On finissait toujours par prendre le roi par la famine et, de concession en concession, de précédent en précédent, on marchait vers la prépondérance absolue que le parlement a conquise plus tard.

La première déclaration dogmatique que nous rencontrons dans l'histoire du droit constitutionnel anglais date de la 15[e] année du règne d'Edouard II, en 1322. Les assises de la nation, solennellement convoquées à York, déclarèrent que toutes lois, qui concernent la couronne et le peuple, doivent être portées en parlement par le roi, du consentement des prélats, des comtes, des barons et des communes (1). Voilà, en deux mots, toute la constitution anglaise. Mais cette consécration du principe fondamental du système constitutionnel ne devait pas empêcher tout conflit à l'avenir entre la couronne et le parlement. Les successeurs d'Edouard II s'arrogèrent

(1) Le lecteur trouvera peut-être intéressant de connaître le texte même de cette importante déclaration. Le voici : " The estate of " the Crown, or of the realm and people, must be treated, accorded " and established in parliament by the King, by and with the assent " of the prelates, earls, barons and commonalty of the realm."

quelquefois des pouvoirs qui ne cadraient nullement avec le principe établi. La loi n'avait pas été changée, mais on trouvait bien le moyen de lui donner une interprétation fantaisiste, quand on ne sentait pas de force à la mettre de côté. Ainsi, le roi ne pouvait légiférer sans le consentement de son parlement, mais, en abusant par exemple de sa prérogative de pardon, il annulait pratiquement les lois pénales du royaume. De plus, il n'avait pas le droit de taxer la nation, sans l'aveu de celle-ci, mais il empruntait, il réclamait des contributions qui n'étaient volontaires que de nom. Le bref d'*habeas corpus* lui défendait d'emprisonner ses sujets en vertu de son seul mandat, mais s'il pouvait interner sa victime au fond d'une forteresse éloignée, son abus de pouvoir passait inaperçu. Quand le mal devenait intolérable, la guerre civile éclatait et le souverain payait de sa couronne, souvent même de sa tête, son infidélité aux principes dont il avait juré l'observance. Sur neuf rois qui ont précédé Henri VII, six ont dû abdiquer, cinq ont perdu la vie en même temps que la couronne.

Mais la grande lutte entre le pouvoir absolu,

en la personne du souverain, et les vieilles franchises du royaume, revendiquées par le parlement, s'est livrée sous les quatre rois de la dynastie des Stuarts, Jacques Ier, Charles Ier, Charles II et Jacques II, période qui embrasse près d'un siècle. Pour bien comprendre cette lutte mémorable, il faut se rappeler qu'à l'avénement des Stuarts, le roi était bien plus puissant que ne l'est aujourd'hui le souverain d'Angleterre. Il gouvernait lui-même, se faisant aider dans sa tâche par des ministres qu'il remplaçait à volonté. Son pouvoir, il est vrai, n'allait pas jusqu'à taxer le pays sans le consentement du parlement ; il ne pouvait non plus faire des lois de sa propre autorité et initiative, ou se dispenser de se soumettre à celles qui avaient été votées par les représentants de la nation et sanctionnées par lui. Mais s'il s'agissait de guerre ou de paix, de commerce ou de l'administration générale du pays, le roi commandait en maître et le parlement, n'osant toucher à sa personne sacrée, cherchait à punir ses ministres de ses abus de pouvoir. Le roi prétendait gouverner seul ; le parlement, de son côté, cherchait à contrôler son action, en jugeant les instru-

ments de la volonté royale. Le problème se posait nettement devant le pays. L'avenir devait assurer à jamais la suprématie du souverain ou bien la prépondérance du parlement. Les rois de la maison des Stuarts comprirent que l'heure de la lutte était arrivée, ils la livrèrent, sinon avec succès, du moins avec énergie et détermination.

Jacques Ier posa les principes qui devaient servir de base au pouvoir absolu. C'était, comme on l'a dit, le roi théologien. Selon lui, la monarchie héréditaire était d'institution divine, le monarque ne pouvait être privé de ses prérogatives, par aucune loi, par aucune coutume, quelque respectable qu'elle fût ; les chartes, que les rois d'Angleterre avaient jurées, n'étaient que des traités et des concessions qui n'obligeaient le souverain qu'en autant qu'il le voulait bien ; les lois du royaume même ne le liaient pas et les privilèges du parlement n'étaient que des concessions faites par le roi durant bon plaisir.

Charles Ier, doué de plus d'énergie et de courage que son père, se chargea d'appliquer ces principes. La lutte du reste était engagée de part et d'autre. La chambre des

communes comprenait que son grand moyen d'action et de contrôle était le pouvoir de refuser des subsides. Pour le roi, il fallait, ou bien obtenir ces octrois légalement, en se soumettant au parlement, ou bien prélever les fonds nécessaires à l'administration du gouvernement en dehors de la constitution et au mépris des anciennes franchises du royaume. Charles I[er] n'hésita pas, il choisit la dernière alternative, se flattant bien de pouvoir vaincre la résistance des représentants de la nation.

Il débuta par le renvoi de ses deux premiers parlements qui ne voulaient pas voter des subsides sans condition. Pendant ce temps, il prélevait des taxes de sa propre autorité et jetait en prison les chefs de l'opposition. Il allait même plus loin et soumettait le pays à toutes les rigueurs de la loi martiale.

Le troisième parlement fit comprendre au roi qu'il s'opposerait sans cesse à ces abus de pouvoir et Charles dut changer de tactique. Il fit mine d'écouter les doléances des chambres, celles-ci lui accordèrent les subsides demandés, et le roi sanctionna la loi demeurée célèbre sous le nom de *Pétition de*

droit. Par cette charte, il promettait de ne plus prélever de l'argent sans l'assentiment du parlement, de ne plus emprisonner personne, qu'en vertu de la loi, et de mettre fin au régime de la loi martiale qui désolait le pays.

On put croire la paix établie, mais on comptait sans l'inconstance du roi, inconstance qui allait jusqu'à l'oubli des promesses les plus solennelles. Charles accepta les subsides, mais il ne se souvint plus de la charte qu'il avait signée ; la chambre voulut réclamer, et le roi exerça de nouveau sa prérogative de dissolution.

Charles Ier résolut alors de tenter une expérience à laquelle aucun de ses prédécesseurs n'avait songé. Il voulut gouverner sans parlement et pendant onze ans il persista dans sa détermination. Il s'entoura de conseillers aussi habiles que peu scrupuleux dans le choix des moyens. C'était, en première ligne, Thomas Wentworth, un des anciens chefs de l'opposition, resté célèbre sous le nom de comte de Strafford et, pour les affaires ecclésiastiques, Laud, archevêque de Cantorbery. Parmi ses instruments, on peut surtout signa-

ler le fameux tribunal, dit cour de la chambre étoilée, *star chamber*, tribunal qui s'arrogeait une juridiction extraordinaire sur les personnes et les choses. Pour obtenir de l'argent, le roi eut recours à tous les moyens, hors ceux prévus par la constitution. C'étaient des contributions forcées, des emprunts, des monopoles injustes et ruineux. Les anciens rois d'Angleterre avaient autrefois exigé de leurs sujets, en temps de guerre, des octrois pour la création et le maintien d'une flotte. Les conseillers de Charles imaginèrent de faire revivre cette coutume et de prélever ces contributions, *ship money*, de tout le royaume. Il n'entrait pas dans l'idée des flatteurs du roi qu'on osât refuser de les solder.

Or, dans le Buckinghamshire vivait un *squire* opulent et paisible du nom de John Hampden. C'était un homme qui jouissait du respect de ses voisins, mais qui était inconnu du royaume. Il aimait à rester sur ses terres, ne se mêlant pas de politique agressive et se bornant à cultiver ses fermes et à embellir ses propriétés.

Au grand étonnement du peuple, qui ne le connaissait pas, cet obscur *squire* osa plaider

avec le roi, nier ouvertement son droit de prélever le *ship money*, et risquer sa personne, sa liberté et sa fortune dans un procès et une lutte dont l'issue ne paraissait pas douteuse.

John Hampden plaida donc avec Charles Ier devant la cour d'échiquier. Il amena contre les prétentions royales des arguments si forts, des raisons si concluantes, qu'on ne put réunir en faveur de la couronne qu'une faible majorité. Ce fut pour Charles Ier une véritable défaite. Hampden devint désormais le champion de la nation, sans compensation pour le gouvernement, car il fut impossible de prélever le *ship money* et les embarras financiers du roi allèrent leur train.

Mais il fallait absolument obtenir de l'argent, et ceux qui résistaient se voyaient menacés d'emprisonnement et de la confiscation de leurs biens. Le mécontentement fut bientôt général dans le royaume. Il ne fut pas, cependant, question de révolte et le roi put enfin se flatter de triompher de la constitution. Il ne lui manquait encore qu'une armée permanente, mais sa création définitive ne paraissait devoir être qu'une question de temps.

Tout souriait au monarque, quand il eut la

malencontreuse pensée d'imposer à l'Ecosse le régime de l'église anglicane qu'elle n'avait jamais voulu accepter. Les Ecossais levèrent l'étendard de la révolte et il fut impossible de les soumettre par les moyens ordinaires. Il fallait créer immédiatement une armée et pour cela tirer sur les fonds publics, et les coffres du roi étaient vides. Charles Ier n'eut d'autre alternative que de convoquer le parlement qui se réunit en avril 1640.

La nouvelle chambre des communes se montra très modérée. Elle se déclara disposée à voter des subsides, mais elle demanda, en même temps, le redressement des torts. Le roi se fâcha et renvoya le parlement. Ce fut peine perdue. Les expédients imaginés par les conseillers du monarque ne purent combler le déficit du trésor royal et Charles dut convoquer de nouveau les assises de la nation.

Le parlement qui se réunit en novembre 1640 est resté célèbre sous le nom de *Long Parlement*, il dura jusqu'en 1661 ; il commit des abus de pouvoir bien plus contraires à la constitution, que ceux dont le roi s'était rendu coupable. Ce fut désormais l'ère de la vengeance et la première victime fut le comte de

Strafford. Même alors, la mesure ne parut pas comble. La majorité s'était surtout recrutée dans les rangs des puritains, secte bigote et méprisable ; elle se montra impitoyable. Sans méconnaître les torts de Charles Ier, il est impossible de ne pas flétrir l'étroitesse de vues, l'intolérance et la tyrannie de la chambre des communes.

La lutte se livra désormais entre la royauté et l'élément puritain qui affichait ouvertement ses tendances républicaines. Charles Ier fut-il faible ? manqua-t-il de courage à l'heure suprême ? C'est difficile de le dire, car il s'était laissé entraîner, depuis si longtemps, dans une fausse voie, que maintenant toute concession devenait dangereuse. Le parlement lui arracha la promesse de ne le dissoudre que de son consentement, il alla même plus loin et le priva du commandement de l'armée, droits qui appartiennent exclusivement à la couronne. A la fin, le roi résolut d'opposer une résistance ferme aux exigences de la chambre des communes. Il crut même devoir prendre l'agressive et réclama l'arrestation immédiate, sous prévention de haute trahison, de cinq des chefs de la

chambre basse, y compris le fameux Hampden. Comme les communes refusaient de les livrer aux officiers du roi, ce dernier conçut le projet, assurément bien audacieux, d'aller en personne au parlement les arrêter lui-même. Le récit de ce qui s'en suivit est si dramatique, que nous ne pouvons résister à l'envie d'en faire part à nos lecteurs. Nous citons un historien qui a raconté ces événements avec un grand luxe de détails.

C'était le 16 janvier (1642). Le roi avait fait de grands préparatifs de défense. Des armes avaient été apportées de la Tour à Whitehall, et une foule de jeunes gens, connus pour porter un vif attachement à la couronne, étaient réunis à la Cour prêts à soutenir la royauté. Charles voulut se rendre à la chambre en personne pour saisir les cinq membres accusés. On prétend qu'il adopta ce parti extrême à l'instigation de la reine qui lui avait dit : "Tu es un lâche et, si tu ne mets sur le champ ces misérables à la porte, tu ne me reverras jamais." La chambre apprit bientôt que le roi s'avançait vers Westminster-Hall, escorté d'une troupe de courtisans, d'officiers et de soldats qui tous étaient armés d'épées et de pistolets. Il y avait des armes dans la chambre. Mais on hésitait, car défendre les membres accusés contre

les hommes que conduisait le roi en personne, et faire ainsi du parlement une scène de carnage et de sang, paraissait une mesure dangereuse. Après une courte délibération, la chambre ordonna aux membres accusés de se retirer. Quatre d'entre eux obéirent sur-le-champ ; mais William Strode, l'un d'eux insista, pour rester et attendre l'arrivée du roi ; les sollicitations pressantes de sir Walter Earle, son ami, le décidèrent ensuite à se retirer. Tous allèrent dans la cité, où ils furent bientôt en sûreté.

Charles entrait en ce moment dans Westminster-Hall. La troupe qui l'accompagnait se rangea sur deux lignes. Aussitôt Charles s'avança vers la chambre des communes et frappa à coups précipités à la porte. En entrant, le roi avait à ses côtés son neveu Charles, prince palatin du Rhin. Il porta d'abord ses regards vers l'endroit qu'occupait ordinairement Pym et alla ensuite au fauteuil du président. " Monsieur l'orateur, s'écria-t-il, je vous emprunterai provisoirement votre fauteuil, si vous voulez bien le permettre." L'orateur mit un genou en terre et Charles prît sa place. Tous les membres s'étaient levés et se tenaient couverts. Charles jeta de nouveau des regards inquisiteurs pour chercher les cinq membres qu'il était venu arrêter ; puis, il s'assit et parla avec la plus violente agitation. " Messieurs, dit-il, je suis faché de venir ici pour une affaire aussi désagréable. Hier, je vous ai envoyé un sergent

d'armes pour appréhender au corps quelques-uns de vos membres qui, par mes ordres, sont accusés du crime de haute trahison et je m'attendais à ce que vous m'obéiriez. Je dois vous déclarer qu'aucun roi d'Angleterre n'a montré plus de sollicitudes pour vos privilèges que moi ; j'ajouterai que je les maintiendrai autant que faire se pourra. Cependant, vous devez savoir que dans les cas de trahison, il n'y a de priviléges pour personne. En conséquence, je viens savoir si quelques-uns de ceux que j'ai accusés de trahison sont ici ; je ne puis attendre de cette chambre les dispositions que je voudrais lui voir ; mais je vous dirai que je saisirai les susdits membres partout où je les trouverai." Les regards de Charles se promenèrent de nouveau sur la chambre ; puis il s'adressa au speaker. "Quelques-unes des personnes que je cherche sont-elles ici ? les voyez-vous ? où sont-elles ?" Lenthall, tombant aux pieds du roi, lui dit que, serviteur de la chambre, il ne pouvait répondre aux demandes qui étaient faites qu'autant que les communes l'autoriseraient. "Très bien, dit le roi en promenant de nouveau ses regards autour de la chambre. Mais comme je m'aperçois que tous les oiseaux sont dénichés, j'attends de vous que vous me les enverrez aussitôt qu'ils reviendront. Cependant je vous donnerai ma parole de roi que je n'emploierai point la violence contre eux, et que je procéderai à leur égard d'une manière légale ; car je n'ai jamais songé à agir

autrement. Maintenant, comme je vois que je ne puis exécuter ce que je suis venu faire ici, je vous répéterai ce que j'ai dit précédemment, c'est que tout ce que j'ai accordé pour le bien-être de mes sujets sera maintenu par moi. Je ne vous importunerai pas davantage ; mais je vous dirai que, si vous ne m'envoyez pas les membres accusés, aussitôt qu'ils seront de retour ici, je saurai bien les trouver." A ces mots, le roi se leva et se retira au milieu des cris " Priviléges ! priviléges ! " que faisait retentir la chambre. Les communes s'ajournèrent immédiatement (1).

La suprême tentative du roi avait échoué. Il quitta peu après sa capitale où il ne devait revenir que pour y mourir de la main du bourreau. La retraite de Charles I[er] fut désastreuse pour la cause royale. Il en résulta une guerre civile entre le roi et le parlement qui osa prendre les armes contre son souverain. Il arriva ce qui arrive ordinairement dans ces cas, un aventurier réussit à s'emparer de la direction du mouvement insurrectionnel. Désormais, le parlement ne fut plus le maître, Cromwell s'arrogeait tous les pouvoirs, il exilait ceux des députés qui se montraient récalcitrants, il épurait, pour nous servir de

(1) Histoire d'Angleterre, Galibert et Pellé, tome II, pp. 409-10.

l'expression consacrée de nos jours, le corps dont il tenait tous ses pouvoirs. Il fit mettre le roi en accusation, devant un tribunal constitué par la chambre des communes seulement, et ce malgré le vote contraire de la chambre des lords. L'infortuné Charles Ier périt sur l'échafaud, et Cromwell fut proclamé protecteur, charge qu'il exerça avec des pouvoirs plus que royaux jusqu'à sa mort. Son fils ne régna que quelques mois et après sa déchéance, des chefs militaires se disputèrent le pouvoir.

C'est à ce moment que nous voyons paraître un libérateur. Le général Monk, qui commandait l'armée parlementaire en Ecosse, ne voulut pas se soumettre à ces dictateurs d'un jour. Il envahit l'Angleterre à la tête de sept mille vétérans et son invasion se transforma bientôt en véritable marche triomphale. Ne laissant déviner aucun de ses plans, il avançait prudemment vers Londres et, à son arrivée, il y convoqua le long parlement. Ce corps, au milieu de l'enthousiasme général, vota sa propre déchéance et l'on fit émaner des brefs pour une nouvelle élection. Le nouveau parlement, ou plutôt la convention, car,

en l'absence d'un roi, il ne prit pas le titre de parlement, se réunit solennellement à Westminster et les deux chambres décrétèrent le rétablissement de la royauté. Le jeune Charles II vint prendre possession de sa capitale, il fut proclamé au milieu de démonstrations populaires et d'une joie délirante.

Charles II n'avait ni l'énergie ni le savoir de son père. Il était indolent et voluptueux, il gouvernait surtout par l'entremise de ministres tout disposés à exagérer la prérogative. Son premier parlement lui causa bien des embarras par sa loyauté excessive. En politique, ce parlement proscrivait tous ceux dont la fidélité à la couronne avait pu être mise en doute ; en religion, il persécutait ceux qui ne se montraient pas disposés à subir le régime de l'Église d'Angleterre. De fait, tous les parlements de cette époque se distinguèrent surtout par le fanatisme religieux. Pour contenter sa haine des convictions religieuses d'autrui, on alla jusqu'à commettre des crimes odieux, voire même jusqu'à envoyer à l'échafaud des hommes innocents sur des témoignages parjures.

Il y eut surtout lutte, cependant, entre

le parlement et le roi, sur le *bill of exclusion*, dirigé contre le duc d'York, frère de Charles II, qu'on voulait exclure du trône parce qu'il était catholique. La chambre des communes vota la mesure qui fut rejetée par les lords. Plus habile que son père, au lieu de faire emprisonner arbitrairement les chefs du mouvement, le roi se servait contre eux des formes légales. Il les faisait traduire devant les tribunaux sous prévention de haute trahison, des témoins venaient jurer de leur culpabilité et leurs têtes tombaient sur l'échafaud. La victoire du roi fut bientôt complète, mais il n'en jouit pas longtemps. Une courte maladie l'emporta et son frère Jacques II monta sur le trône d'Angleterre.

Jacques II aimait le pouvoir et l'autorité autant que son frère avait goûté la paix et l'inaction. Il était de plus catholique, tandis que la plupart de ses sujets professaient les doctrines protestantes. Comme ses prédécesseurs, le nouveau roi souffrait avec peine l'influence croissante du parlement, il se décida donc, sans hésitation, à continuer la politique agressive de sa famille. Il brûlait aussi de faire cesser les vexations de toutes sortes qui

pesaient sur les malheureux catholiques. Sa guerre contre les franchises du parlement est sans doute à regretter, mais les efforts qu'il fit afin d'obtenir l'émancipation des catholiques resteront toujours comme un de ses plus beaux titres de gloire. Il fut malheureux dans ses deux entreprises. Le parlement refusa de rappeler le *test act*, qui excluait les catholiques des charges publiques, et maintint la loi qui avait créé le bref d'*habeas corpus* pour faire cesser les détentions arbitraires. La lutte alla toujours s'accentuant ; à la fin, en 1688, le trône des Stuarts s'écroula pour ne plus se relever. Guillaume, prince d'Orange, aborda en Angleterre en réponse à l'invitation de quelques grands seigneurs. Le roi se vit bientôt abandonné de tous, il s'enfuit en France, laissant le pouvoir entre les mains de son rival.

Guillaume, prince d'Orange, avait épousé la fille de Jacques II, la princesse Marie, et la plus noire ingratitude avait ainsi rangé les enfants contre leur père. Le prince et la princesse d'Orange furent proclamés roi et reine d'Angleterre sous les noms de Guillaume et de Marie et le mouvement insurrectionnel, qu'on est convenu d'appeler

la révolution anglaise, fut consommé. Les rois de la maison de Stuart avait livré la guerre au parlement, ils avaient employé tous les moyens, la violence et l'intimidation, la flatterie et la corruption. Tout avait été inutile et le parlement chassait pour toujours la dynastie régnante (1).

Guillaume ne fut qu'un roi parlementaire ou pour mieux dire un roi révolutionnaire. Il s'occupa surtout de la politique continentale et laissa, à son parlement, l'initiative que celui-ci réclamait pour les affaires domestiques. Pendant son règne, on adopta la loi connue sous le nom de *Act of settlement*, appelant au trône les princes de la maison de Hanovre qui descendaient de Jacques Ier par une fille de ce dernier, mariée à l'électeur de Hanovre. Par cet acte, il fut déclaré qu'aucun parlement ne pourrait durer plus de trois ans, abolissant ainsi la prérogative qui permettait au roi de

(1) En appréciant la politique des rois de la maison de Stuart, nous ne voulons excuser en aucune manière la révolution qui fit crouler leur trône, nous nous occupons uniquement de la question parlementaire. La supériorité ou l'infériorité du système constitutionnel n'est non plus pour rien dans le débat. Nous constatons seulement, qu'à l'événement de cette dynastie, une constitution existait, que des chartes et des lois organiques étaient en pleine vigueur, que l'argent ne pouvait être prélevé légalement, que par le vote du parlement, et que les Stuarts se sont moqués de tout cela. Cela étant, leur politique est certainement condamnable, quelle qu'ait été d'ailleurs l'excellence de leurs intentions.

conserver le même parlement durant tout le temps de son règne. On substitua plus tard le terme de sept ans à celui de trois ans, mais on compte à peine un seul parlement qui ait complété sa durée légale. Anne succéda à Guillaume et, après sa mort, la couronne passa à l'électeur de Hanovre qui fut proclamé sous le nom de Georges Ier. Ce fut la consommation de la révolution de 1688 qui consacrait la suprématie définitive du parlement anglais. C'est de cette époque que date réellement le gouvernement parlementaire en Angleterre.

L'administration des affaires publiques fut conforme aux principes parlementaires durant les règnes de Georges Ier et de Georges II. Il ne fut aucunement question de résister à la volonté des chambres, et celles-ci purent contrôler la politique anglaise tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. Pendant tout le règne de Georges Ier et une grande partie du règne de Georges II, le pouvoir fut entre les mains de sir Robert Walpole, un des plus grands hommes d'état del'Angleterre. Jouissant dela confiance de ses souverains, Walpole sut se ménager encore l'appui d'une majorité de la chambre des

communes, de sorte que, malgré l'étendue de son autorité, il l'a constamment exercée dans les limites de la constitution. A la chute de Walpole, le pouvoir tomba entre les mains de lord Wilmington, qui eut pour successeur Pelham et ensuite le duc de Newcastle. Ce dernier s'associa le célèbre William Pitt, plus tard comte de Chatham, qui exerça dans le ministère une influence prépondérante. Georges II mourut en 1760, laissant le trône à son petit-fils, Georges III.

Les deux premiers souverains de la maison de Hanovre furent plutôt des princes allemands, que des rois d'Angleterre. Tout entiers aux affaires de leur électorat, ils ne se souciaient que peu de l'Angleterre, dont ils ne parlaient même pas la langue. Pour cette raison, leurs ministres purent exercer le pouvoir en leur nom, suivant les usages et la constitution du royaume. Il en fut autrement de Georges III. Né en Angleterre, il fut vraiment un prince anglais et il n'entendait pas se désintéresser des affaires de son royaume. Son caractère était arrogant, son ambition le poussait à exercer lui-même le pouvoir que ses prédécesseurs

avaient laissé à leurs ministres. Il voulait être roi de fait comme de nom.

Il trouva moyen tout d'abord d'écarter Pitt de la direction des affaires et de le remplacer par lord Bute, qui n'avait d'autre titre que la faveur royale. Puis vinrent les ministères de Grenville, de Rockingham, de William Pitt, devenu lord Chatham, et finalement de lord North. C'est surtout sous l'administration de ce dernier, que Georges III s'essaya au gouvernement personnel. Les ministres n'étaient que les instruments du roi. Contre l'avis de tout le monde, Georges III provoqua la révolte des colonies américaines, et insista pour prolonger la guerre, quand l'issue malheureuse de cette lutte ne faisait plus doute pour personne. Mais enfin le roi fut forcé de céder, de renvoyer ses favoris et d'accepter un ministère jouissant de la confiance publique. Son essai de gouvernement personnel avait misérablement échoué, il résolut désormais de gouverner au moyen du parlement.

L'on avait formé un gouvernement de coalition que le roi détestait cordialement, mais qui jouissait de l'appui d'une forte majorité de la chambre des communes. A

la surprise de tout le monde, le roi renvoya ce ministère et confia le pouvoir à William Pitt, fils cadet de lord Chatham et héritier de son génie politique. Ce nouveau premier-ministre n'avait que vingt-quatre ans, il dut lutter presque seul contre une opposition des deux tiers de la chambre renfermant presque toutes les notabilités de la politique. La lutte, qui dura plusieurs mois, est l'une des plus mémorables de l'histoire parlementaire anglaise. Par son éloquence, Pitt tenait tête à tous et eut enfin raison de la majorité oppositionniste. Il en appela alors au peuple et fut secondé par toute l'autorité personnelle du roi. Il sortit des élections avec une majorité aussi forte que compacte et, durant près de vingt ans, il dirigea la politique du royaume. La santé du roi laissait cependant à désirer. Une étrange maladie paralysait les facultés mentales du monarque. Il fallut appeler le Prince de Galles à la régence, ce qui donna naissance à une foule de questions constitutionnelles dont nous aurons à nous occuper plus loin. Le gouvernement fut cependant parlementaire, et quand Georges IV ajouta le titre de roi à

l'autorité qu'il exerçait depuis longtemps, à raison de la maladie de son père, il ne fut plus question de renouveler les tentatives arbitraires de ce dernier.

Le règne de Georges IV ne vit se soulever aucune question constitutionnelle de grande importance. C'est en 1829, pendant que ce prince occupait le trône, que les catholiques, grâce aux efforts d'O'Connell, obtinrent enfin leur émancipation politique. Le fanatisme de longs siècles de persécution disparaissait devant des idées plus justes et une instruction plus répandue. Les catholiques purent enfin exercer leurs droits politiques.

Guillaume IV succéda au trône en 1830 et ne régna que sept ans. Son règne vit cependant une réforme d'une importance capitale pour l'électorat de l'Angleterre. On faisait encore en 1830 les élections suivant un système de suffrage, vieux de plusieurs siècles. De grandes villes comme Birmingham, Manchester, n'avaient pas de représentants à la chambre des communes, tandis que de misérables bourgades et de minuscules communes y envoyaient leurs députés. Quelque fois, le nombre des électeurs d'une circonscription

électorale ne dépassait pas une cinquantaine, on cite des cas qui n'atteignaient pas même ce chiffre. La noblesse contrôlait tellement ces bourgades, qu'on en était arrivé à les appeler *pocket boroughs*, bourgades de poche. Tel ou tel lord envoyait, c'est le mot, tant de députés à la chambre ; ces députés étaient chargés de représenter les idées du patron, des électeurs il n'était même pas question.

L'histoire de cette réforme est mémorable à plus d'un titre. C'est une preuve de l'élasticité de la constitution anglaise qui, formée pour ainsi dire d'expédients, offre toujours le 'en de résoudre une difficulté. En 1830, le ministère Grey s'engagea à faire adopter par le parlement le *reform bill* pour remodeler les circonscriptions électorales et étendre la franchise électorale. En 1831, lord John Russell proposa cette mesure qui ne reçut l'assentiment de la chambre des communes que par une voix de majorité seulement.

Tous ceux qui devaient leur élection au système des *rotten boroughs*, des divisions électorales sans électeurs, s'étaient rués sur le projet ministériel et le gouvernement se trouva enfin

en minorité. Lord Grey en appela à la nation et il revint avec une majorité de près de cent trente voix. Le ministère proposa de nouveau son *reform bill* et, cette fois, le projet reçut l'assentiment de près des deux tiers de la chambre des communes. La chambre des lords, cependant, cédant à l'influence du duc de Wellington, rejeta la mesure. Ce vote fut le signal de manifestations publiques et même d'émeutes. On proposa un troisième *reform bill* ; il eut le sort des deux autres. Le ministère demanda alors au roi de recourir à la nomination de nouveaux pairs pour noyer la majorité de la chambre haute, *to swamp the lords*. Guillaume refusa et les ministres remirent leurs portefeuilles. Le duc de Wellington essaya de former un gouvernement, mais il fut moins heureux qu'à Waterloo ; il ne put vaincre la résistance des communes. Il ne resta au roi d'autre alternative que de rappeler lord Grey qui revint au pouvoir en maître. L'on annonça officiellement que le roi avait consenti à créer autant de pairs qu'il en faudrait pour le succès de la mesure. Cette menace eut enfin raison de l'entêtement de la chambre haute qui tremblait pour sa dignité et ses privilèges. Le jour

du vote, bon nombre des adversaires du *reform bill* s'absentèrent de la chambre, la mesure put enfin passer et le roi se hâta de lui donner sa sanction royale (1).

Guillaume IV mourut peu après cette victoire insigne de la chambre des communes ; il fut remplacé sur le trône par notre gracieuse souveraine, la reine Victoria, actuellement régnante, et c'est vraiment depuis son avènement, que le gouvernement est administré suivant les traditions et les doctrines constitutionnelles.

Voilà, en quelques mots, l'histoire de cette fameuse constitution qui aura bientôt fini de faire le tour du monde. Il ne faut pas exagérer ses qualités ni ses défauts. C'est une œuvre qui s'est formé, on ne sait trop comment, par la force des choses. Personne ne peut indiquer son origine d'une manière certaine, car on prétend que la grande charte du roi Jean, ne fut que la confirmation de chartes plus vénérables encore. Peut-être que quelque vieux chef saxon est l'ancêtre politique de M. Gladstone, mais ce chef barbare, comme

(1) Cette réforme a inspiré des regrets à des auteurs éminents, entr'autres, sir Henry Maine. On prétend que la constitution anglaise ne peut s'adapter qu'au suffrage limité.

les auteurs de la grande charte, ne se faisaient assurément pas une idée de l'édifice dont ils posaient la pierre fondamentale. Qu'importe, cette pierre étant posée, une autre venait s'y rattacher, la construction sortait lentement de terre, on commençait à distinguer ses lignes, le caractère de son architecture. Maintenant que le comble est posé et que l'édifice est au complet, on peut dire qu'il présente un majestueux assemblage de colonnes et de ceintres, de contreforts et de clochetons. Mais cette imposante construction n'a pu se soustraire à l'imperfection qui est de l'essence même des choses humaines. De sinistres craquements se font entendre, on s'écrie tous les jours que la vieille constitution de l'Angleterre conservatrice se démocratise et que l'avenir lui réserve de rudes secousses. Quelque soit l'intérêt de cette question pour l'économiste et l'historien, il nous est impossible de nous y arrêter davantage. La constitution anglaise est la nôtre et nous ne pouvons songer à la changer. C'est à nous d'en tirer le meilleur parti possible et d'en faire un instrument pour le plus grand bien de notre pays.

II

HISTOIRE DU GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE AU CANADA.

Cette esquise historique ne serait pas complète, si nous ne cherchions à retracer, à traits pressés, l'histoire du gouvernement parlementaire au Canada. Pour cela, nous n'avons pas à dépasser la date de la cession du pays à l'Angleterre. Sous le régime français, il n'était même pas question d'institutions représentatives. Plus que toutes les autres époques de l'histoire, le XVIIIme siècle avait été le siècle de l'absolutisme. Le pouvoir s'était concentré en les mains d'un seul homme à Versailles comme à Québec, au milieu des forêts vierges de la Nouvelle-France, comme dans les monarchies jadis tempérées du moyen-âge. Ainsi, sous la domination française, toute l'initiative émanait de l'autorité centrale, le roi, et de ses représentants au pays, le gouverneur et l'intendant.

L'un des plus grands gouverneurs du Canada avait pourtant songé à ressusciter, aux bords du saint-Laurent, une forme vénérable

qui n'existait alors en France qu'à l'état de souvenir. Le 23 octobre 1672, le comte de Frontenac présidait une réunion qu'il nommait pompeusement les états généraux de la colonie, mais que nous serions assez tenté d'appeler le premier parlement de Québec. Il y vint ouvrir la séance avec un appareil imposant et prononça un véritable discours du trône. Ces états généraux devaient servir d'intermédiaire entre la population et le gouverneur et l'administration surtout pouvait y puiser de précieux renseignements pour le gouvernement de la colonie.

Cette expérience, qui pouvait rendre d'immenses services à la colonisation de ce pays, en ce qu'elle donnait voix au chapitre à chaque classe des colons, ne plut guère à Louis XIV et à ses ministres. Colbert fut chargé de faire la leçon à l'entreprenant gouverneur. " Il est " bon d'observer," lui manda-t-il, " que comme " vous devez toujours suivre, dans le gouver- " nement et la conduite de ce pays-là, les " formes qui se pratiquent ici, et que nos rois " ont estimé du bien de leur service depuis " longtemps, de ne pas assembler les états " généraux de leur royaume, pour peut-être

" anéantir cette forme ancienne, vous ne devez
" aussi donner que très rarement cette forme
" au corps des habitants du dit pays ; il fau-
" dra même, avec un peu de temps, et lorsque
" la colonie sera encore plus forte qu'elle n'est,
" supprimer insensiblement le syndic qui pré-
" sente des requêtes au nom de tous les habi-
" tants, étant bon que chacun parle pour soi
" et que personne ne parle pour tous."

Quand chacun parle pour soi, tout le monde garde le silence. C'est ce qui arriva sous la domination française. La masse de la population se trouvait ainsi isolée de la direction des affaires. Habituée à obéir et à prodiguer son sang pour la défense du pays, elle laissait volontiers le souci de l'administration aux hommes spéciaux chargés de ce soin. Quand sonna l'heure de la défaite et de la capitulation, cette brave population fut privée de ces services sur lesquels elle avait toujours compté. Ce fut précisément le danger de sa situation ; les administrateurs, la plupart des nobles et des hommes instruits s'en retournèrent en France, laissant seule une population de près de 65,000 français, sous la domination d'ennemis séculaires qui

se donnaient maintenant le titre de conquérants. Heureusement que la providence veillait sur nos destinées, elle nous ménageait l'aide d'une puissance que l'Angleterre victorieuse ne connaissait pas, le clergé. C'est à notre clergé que nous devons aujourd'hui de parler français comme d'avoir conservé intacte la foi de nos pères.

Mais l'Angleterre arrivait ici avec ses formes représentatives, dont elle entendait bien se servir pour supprimer notre nationalité. En 1763, on établit un conseil, nommé par la couronne et composé d'un grand nombre d'anglais et d'un seul canadien. Ce régime dura peu ; les anciennes colonies anglaises, mécontentes de certaines mesures arbitraires, commençaient à laisser entendre de sourdes menaces, et il importait souverainement d'empêcher que le Canada ne suivît leur exemple. Ce fut dans ce but que l'on nous octroya en 1774 la constitution restée célèbre sous le nom d'acte de Québec. Cette charte nous reconnaissait le libre exercice de notre religion et nous laissait, pour les affaires civiles, sous l'opération des lois françaises. Elle créait un conseil législatif dont les membres étaient nommés

par la couronne ; dans le principe l'élément français y figura pour un tiers. Cette constitution nous régit pendant dix-sept ans, elle fut remplacée par l'acte constitutionnel de 1791, œuvre du célèbre Pitt.

Pour éviter le choc des deux races, l'acte de 1791 divisait la colonie en deux provinces, le Haut et le Bas-Canada, laissant ainsi à chaque nationalité la prépondérance dans sa section. Modelée sur la constitution anglaise, la charte canadienne se composait de trois éléments : une assemblée élective, un conseil législatif, nommé par la couronne, et le roi d'Angleterre, représenté par le gouverneur de la colonie.

Une semblable constitution pouvait assurer le bonheur du pays. Le Bas-Canada, province presque exclusivement française, devait, suivant les vues du législateur, se gouverner lui-même, faire ses propres lois et pourvoir au développement de ses ressources. Il n'en fut rien cependant. Le parti oligarchique qui s'était emparé de tout n'entendait pas lâcher prise ; ne pouvant dominer dans la chambre élective, il se réfugia au conseil législatif et se servit de son pouvoir pour déclarer la guerre

à l'assemblée populaire. Le gouvernement, on le comprend, se recruta exclusivement dans ses rangs et se contenta de posséder sa confiance, se moquant bien de la censure des députés de la chambre basse.

Un semblable rôle joué par la chambre des lords en Angleterre eut causé une révolution ; ici on parut plutôt encourager le conseil et le gouvernement à faire une opposition systématique à l'assemblée. Au fond, la question était toute simple. Le ministère devait posséder la confiance de la chambre basse, il ne pouvait, en l'absence de cet appui, administrer les affaires publiques, sans violer un principe fondamental de la constitution anglaise. Or, le gouverneur maintenait en fonctions des ministres dont la politique était condamnée par les trois quarts de l'assemblée législative, et ces ministres nommaient les membres du conseil. Il y eût donc, et très naturellement, antagonisme entre la chambre élective et le conseil législatif.

Or, aujourd'hui, personne ne mettrait en question la justice de la cause de l'assemblée législative. Celle-ci se montra ferme dans la défense de ses droits. Guidée par des

hommes comme Bédard, Taschereau, Blanchet, Papineau, Vallières de Saint-Réal, Bourdages et Viger, elle conduisit une vigoureuse campagne contre le parti oligarchique qui persistait à vouloir traiter la province en pays conquis. Elle réclamait le contrôle exclusif des subsides, l'indépendance des juges, l'exclusion des employés publics des deux chambres ; elle demandait surtout la concession du principe de la responsabilité ministérielle.

On ne comprend guère qu'on ait refusé de reconnaître ces droits qui forment, pour ainsi dire, la base même de la constitution anglaise. Pourtant, avec le concours du conseil législatif et la complicité de la couronne et de ses ministres, on prêta la sourde oreille aux réclamations de la seule chambre qui pouvait alors parler au nom du Bas-Canada. Celle-ci épuisa tous les moyens, elle envoya des ambassadeurs en Angleterre chargés de la représenter et de plaider sans cesse sa cause auprès de la métropole. Une obstination étrange, que nous ne pourrions jamais comprendre, si nous ne voyions la même chose se produire aujourd'hui au sujet de la question du Home-Rule,

fit rejeter toutes les requêtes de l'assemblée législative.

Il fallut enfin en venir aux grands remèdes. Imitant la conduite de la chambre des communes, sous le règne de Charles Ier, l'assemblée refusa en 1832 de voter les subsides, à moins qu'on ne fît justice à ses plaintes formulées dans les fameuses 92 résolutions. En 1837, la chambre, ayant de nouveau refusé de voter des subsides, le gouverneur lord Gosford les octroya lui-même en vertu de pouvoirs qui lui avaient été conférés par le parlement impérial.

Ces actes arbitraires du pouvoir jetèrent le pays dans une agitation fiévreuse. On alla malheureusement trop loin dans la revendication des libertés constitutionnelles. Une insurrection bien regrettable se produisit sur plusieurs points du pays, insurrection qui eût un immense retentissement en Europe. Ce fut, en effet, un spectacle inouï que de voir en état de révolte un peuple aussi loyal que le peuple canadien, peuple qui avait versé son sang en 1775 et en 1812 pour la défense du drapeau britannique et pour une cause qui n'était pas la sienne. Les mal-

heureux événements de 1837 entrainèrent la suspension de la constitution de 1791 et, pendant deux ans, les affaires du pays furent administrées par un conseil. L'insurrection avait été supprimée, disons mieux, elle avait été écrasée. On crut le moment favorable pour réaliser les plans d'asservissement que nourrissait l'ennemi du nom canadien et en 1840, après de longues discussions, l'acte d'union fut voté par le parlement impérial.

Il faut ici rendre compte d'un événement très curieux qui tranche un peu de la philosophie de l'histoire. Depuis bien des années, on réclamait l'acte d'union comme devant écraser et anéantir la nationalité canadienne-française. Nos ennemis n'avaient pu rien imaginer de plus puissant, pour atteindre ce but, que l'union législative du Haut et du Bas-Canada. De plus, ils nous imposaient cette constitution au moment où une révolte de notre part, leur permettait de ne point se gêner et de faire les conditions dures. Or, c'est précisément à compter de l'acte d'union que date la liberté politique au Canada, dans les limites et suivant les traditions du droit constitutionnel. Examinons d'abord cette

constitution et nous verrons que ses auteurs ont singulièrement manqué leur but.

L'acte d'union, comme son nom l'indique assez d'ailleurs, unissait les deux provinces du Haut et du Bas-Canada, sous une même constitution, en assurant, cette fois, la prépondérance à l'élément anglais (1). La législature se composait d'une chambre d'assemblée qui comptait d'abord quatre-vingt-quatre députés, quarante-deux pour chaque province, et, au deuxième degré de la hiérarchie parlementaire, d'un conseil législatif d'au moins vingt membres, nommés à vie. La durée de chaque parlement était fixée à quatre ans. L'exécutif avait seul l'initiative des votes d'argent, l'intérêt de la dette des deux provinces était payable à même le revenu du Canada-Uni et la langue anglaise devenait la seule langue parlementaire.

Rien n'était plus injuste que cette constitution qui proscrivait la langue de la majorité

(1) Par élément anglais, nous entendons le parti oligarchique qui a joué un rôle si néfaste dans nos annales politiques. Ce parti, cause de tous nos malheurs, voulait la destruction de notre nationalité ; elle a trouvé son expression la plus brillante comme ses protecteurs les plus puissants, dans la personne de gouverneurs comme Haldimand, Craig et Sydenham. Tout le monde réprouve ce parti aujourd'hui et personne ne le fait avec plus d'énergie que nos concitoyens d'origine anglaise.

les habitants du pays. Le Haut-Canada ne comptait guère qu'une population de 450,000 âmes, contre 650,000 âmes pour le Bas-Canada, et pourtant on accordait à chaque province la même représentation. De plus, le Bas-Canada n'avait qu'une dette insignifiante, tandis que l'autre province voguait à pleines voiles vers la banqueroute ; ce fut probablement ce qui engagea les créanciers de celle-ci à imposer la moitié de la dette publique au Bas-Canada. Enfin, détail plus grave, on avait obtenu le consentement du Haut-Canada, avant de voter la mesure, mais on s'était gardé de consulter la province à laquelle on imposait des conditions si onéreuses.

L'union de deux provinces entra en vigueur le 10 février 1841. Le premier ministère de lord Sydenham, qui avait succédé à Lord Durham, comptait cinq membres pour le Haut-Canada et trois pour le Bas-Canada, tous d'origine anglaise. Le gouverneur avait pressé M. La Fontaine d'accepter un portefeuille, mais ce dernier, ne pouvant obtenir la concession du gouvernement responsable, s'y refusa.

Le parlement se réunit à Kingston, le 14 juin 1841. La question de la responsabilité

ministérielle vint bientôt devant la législature. Les conclusions du rapport de Lord Durham, comme les instructions du gouvernement impérial, favorisaient cette doctrine et Lord Sydenham avait solennellement promis de l'appliquer dans l'administration des affaires de la colonie. On cherchait cependant à éluder les conséquences de ce système. A la fin, la chambre adopta des résolutions qui énonçaient clairement le principe de la responsabilité ministérielle. La conquête la plus importante parmi les révendications du Bas-Canada était enfin chose accomplie ; mais il se passera quelques années avant que cette réforme fonctionne d'une manière régulière.(1

(1) Nous citons le texte même de ces remarquables résolutions qu renferment un exposé aussi clair que concis de la doctrine de la res ponsabilité ministérielle :

" Résolu—Que le plus important et le plus incontestable des droit politiques du peuple de cette province est celui d'avoir un parle ment provincial pour la protection de ses libertés, pour exercer un influence constitutionnelle sur les départements exécutifs de so gouvernement, et pour législater sur toutes matières du gouverne ment intérieur.

" Que le chef du gouvernement exécutif de la province étant, dan les limites de son gouvernement, représentant de son souverain, es responsable aux autorités impériales seules ; mais que néanmoin nos affaires locales ne peuvent être conduites par lui qu'avec l'as sistance et au moyen, par l'avis et d'après les informations d'offi ciers subordonnés dans la province.

" Que, pour maintenir entre les différentes branches du parlemen provincial l'harmonie qui est essentielle à la paix, au bien-être e au bon fonctionnement de la province, les principaux conseillers d

Lord Sydenham mourut en septembre 1841. Il fut remplacé par sir Charles Bagot, l'un des meilleurs gouverneurs de ce pays. La chambre se réunit le 8 septembre 1842 et le gouvernement allait subir une défaite sur les débats de l'adresse, quand sir Charles Bagot proposa à M. LaFontaine de former un ministère. M. LaFontaine s'associa M. Baldwin et constitua ainsi le premier gouvernement qui ait possédé la confiance du pays. Peu après cette mesure de justice, sir Charles Bagot tomba malade et son état empirant, il dut demander son rappel. Son successeur fut lord Metcalfe qui arriva en mars 1843.

Le changement de gouverneur n'apporta aucun changement dans le personnel de ses aviseurs. Le ministère LaFontaine-Baldwin avait l'appui des deux tiers de la députa-

représentant du souverain, constituant sous lui une administration provinciale, doivent être des hommes qui possèdent la confiance des représentants du peuple, offrant ainsi une garantie que les vœux et les intérêts bien entendus, que notre gracieuse souveraine a déclaré devoir être en toutes occasions la règle du gouvernement provincial, seront fidèlement représentés et défendus.

"Que le peuple de cette province a de plus le droit d'attendre de telle administration provinciale qu'elle emploiera tous ses efforts à ce que l'autorité impériale, dans ses limites constitutionnelles, soit exercée de la manière la plus conforme à ses vœux et intérêts bien entendus."

tion et il put faire voter plusieurs excellentes mesures, telles que des adresses à la reine pour faire de Montréal la capitale de la province et pour l'abolition de la liste civile imposée par l'acte d'union. Ils firent décréter également l indépendance des juges et l'exclusion des employés publics des deux chambres. Tout allait bien et le ministère rencontrait des suffrages unanimes quand il donna subitement sa démission le 26 novembre 1843.

Une question constitutionnelle de la plus haute importance avait amené la retraite du gouvernement. Lord Metcalfe. avant de venir au Canada, avait exercé la charge de gouverneur aux Indes occidentales, charge qui donne au titulaire une large initiative et des pouvoirs considérables. Il ne sut assez distinguer ses nouvelles fonctions de celles qu'il avait remplies auparavant avec l'approbation de tout le monde. Il prétendait, en vertu de la prérogative royale qui lui était dévolue par délégation, nommer aux charges publiques sans consulter au préalable ses aviseurs politiques et ce malgré qu'il se déclarât partisan du gouvernement responsable. Il n'y a pas de doute que le souverain, sous l'opéra-

ion du système constitutionnel, a le droit de désigner les titulaires des fonctions publiques, mais ses ministres sont responsables des nominations qu'il fait et ne peuvent échapper à cette responsabilité qu'en remettant leurs portefeuilles. Le gouverneur doit donc les consulter et s'ils refusent leur consentement et donnent leur démission, il est obligé de les remplacer par des hommes qui porteront la responsabilité de ses actes. Voilà la véritable théorie admise aujourd'hui par tout le monde.

Lord Metcalfe cependant ne voulut pas l'admettre et son gouvernement agit suivant la constitution en donnant sa démission. Il fallait maintenant le remplacer par un ministère pouvant commander une majorité à la chambre d'assemblée. Le gouverneur, qui avait faussé la doctrine constitutionnelle sur le premier point, n'hésita pas à se mettre en contradiction avec ses propres déclarations en appelant au pouvoir des hommes qui ne comptaient qu'un petit nombre de partisans dans l'assemblée législative. M. D. B. Viger, ancien patriote, eut le tort de consentir à devenir le chef de ce gouvernement, formé au mépris des principes constitutionnels. Il

s'allia pour cette fin à M. Draper, conservateur en politique.

M. Viger se mit à la tête d'un conseil provisoire composé de trois députés qui acceptèrent des charges publiques sans même se présenter devant leurs électeurs. C'était absolument sans précédent dans les usages parlementaires. Spectacle étrange, on vit le gouverneur lui-même descendre dans l'arène politique et défendre sa conduite devant les électeurs. Ce n'est que neuf mois après qu'il constitua définitivement son ministère. Les chambres furent alors dissoutes et des brefs émanèrent pour une nouvelle élection. Le nouveau ministère sortit de l'épreuve avec une faible majorité. Il fit voter, entr'autres mesures, une adresse à la reine pour obtenir le rappel de la clause de l'acte d'union qui proscrivait l'usage de la langue française dans les actes législatifs. En 1845, lord Metcalfe remit sa charge entre les mains de lord Cathcart, nommé administrateur du pays.

On régla vers ce temps deux questions très importantes, celle de la liste civile et celle de l'usage de la langue française dans les actes de la législature. La langue française rede-

vint langue parlementaire et la chambre d'assemblée vota elle-même une liste devant remplacer la liste civile imposée à la colonie lors de l'union. C'était là une concession très importante, car on reconnaissait à la législature canadienne le droit exclusif de voter toutes charges qui pouvaient affecter les fonds publics.

Cependant, le ministère formé au mépris de la constitution était appuyé par une faible majorité à la chambre d'assemblée. Bientôt M. Viger s'en retira et tout fit présager, en 1847, une débâcle prochaine. Sur ces entrefaites, Lord Cathcart remit le gouvernement de la colonie à Lord Elgin, un des plus grands gouverneurs du Canada.

L'on voulut tout d'abord reconstituer le ministère et M. Sherwood devint premier ministre, M. Draper ayant donné sa démission ; tel quel, le cabinet ne renfermait qu'un seul canadien, M. D. B. Papineau. Le parlement se réunit le 2 juin 1847. L'adresse ne fut votée qu'à deux voix de majorité, pendant la session le groupe ministériel n'augmenta guère et après la prorogation, lord Elgin se décida d'en appeler au pays. Le

parti libéral triompha dans les deux provinces. A la réunion des chambres, le gouvernement subit une défaite sur les débats de l'adresse et M. LaFontaine fut chargé de le remplacer. Il s'associa M. Baldwin et le nouveau ministère entra en fonctions le 11 mars 1848.

Enfin, le principe du gouvernement responsable était définitivement reconnu. Le ministère LaFontaine-Baldwin, qui avait résigné en 1843 pour défendre ce principe, revenait cette fois au pouvoir à la demande des trois-quarts de la population.

C'est à cette époque qu'on commença à agiter la question de la représentation des provinces. Certains députés du Bas-Canada se plaignirent de la clause de l'acte d'union qui donnait aux deux provinces la même représentation à la législature, malgré la différence de population. Cette clause était manifestement injuste, mais depuis la date de l'union la population du Haut-Canada s'était remarquablement accrue. On pouvait même prévoir le jour où elle dépasserait celle du Bas-Canada. Il fallait donc maintenir l'arrangement adopté en 1840. Cette ques-

tion va passionner l'opinion publique pendant près de vingt ans et amènera définitivement la confédération des diverses provinces. Le ministère s'opposa sagement à tout changement dans la représentation qui pût dans la suite porter préjudice au Bas-Canada. Plus tard, on augmenta à soixante-cinq la représentation de chaque province.

Comme nous faisons l'histoire parlementaire et non l'histoire politique du Canada, nous pouvons passer sous silence les hauts faits du ministère LaFontaine-Baldwin, tels que l'adoption du bill d'indemnité pour indemniser ceux qui avaient souffert des pertes dans le Bas-Canada pendant les troubles de 1837-38. A l'occasion de cette mesure de justice, les édifices du parlement furent incendiés par une émeute soudoyée par les chefs tories. Cet acte de vandalisme fit perdre à Montréal le privilège d'être la capitale et le siège du gouvernement. La législature se réunit désormais à Toronto et à Québec alternativement. Peu après, le ministère LaFontaine-Baldwin dut être remodelé par suite de la retraite de ses chefs. M. Hincks devint premier-ministre, avec M. Morin pour principal

collègue. Plus tard, les libéraux s'allièrent aux conservateurs du Haut-Canada, formant ainsi le parti libéral-conservateur qui existe encore aujourd'hui. Le nouveau gouvernement McNab-Morin commandait une majorité des deux tiers de la chambre. Les conservateurs du Haut-Canada avaient mis de l'eau dans leur vin, ils avaient accepté la plupart des mesures réformistes et la coalition fut un acte de sage politique.

Quelques questions constitutionnelles amenées par la situation particulière du pays furent discutées dans les années qui suivirent cette alliance. Le ministère se composait de deux sections représentant respectivement le Haut et le Bas-Canada. Rigoureusement, il suffisait, suivant la théorie du gouvernement responsable, que le ministère fût appuyé par une majorité parlementaire, de quelque manière qu'elle fût composée. Cependant, il était difficile de gouverner une section, contre son gré, au moyen des votes de l'autre section de la députation. Il fallait autant que possible que le gouvernement possédât la confiance des deux provinces, réunissant ainsi ce qu'on appelait la double majorité. M. Baldwin avait

résigné parce qu'il se trouvait en minorité dans sa province, bien que la politique du gouvernement rencontrât l'approbation de la plus grande partie de la chambre. Cette question amena la retraite du ministère McNab-Taché, qui avait fait choisir comme capitale permanente la ville de Québec, contre les désirs de la plupart des députés du Haut-Canada. Par un manque de logique, on reconstitua le ministère avec les mêmes éléments, feu sir E. P. Taché prenant la charge de premier-ministre avec M. John Macdonald pour principal collègue.

Puis, nous avons le gouvernement McDonald-Cartier, constitué en 1857. Une période d'instabilité semblait avoir commencé. Un an plus tard, ce gouvernement dut résigner sur la question de la capitale. L'on avait choisi la ville de Québec comme capitale permanente de la province, mais le conseil législatif avait rejeté les subsides demandés pour la construction d'édifices parlementaires et, pour règler cette question brûlante, le ministère laissa le choix de la capitale à la Reine. Contre l'attente générale, Sa Majesté désigna la bourgade presqu'inconnue alors

d'Ottawa. Ce choix fut très impopulaire, et le gouvernement, qui voulait le faire respecter, se trouva bientôt en minorité et donna sa démission. Sir Edmund Head confia le pouvoir à feu M. George Brown qui s'associa M. A. A. Dorion. Ce ministère ne vécut que deux jours et fut remplacé par un gouvernement conservateur sous la conduite de feu sir Geo. E. Cartier qui choisit M. John A. Macdonald comme chef du Haut-Canada.

Le ministère Cartier-Macdonald mit en tête de son programme, le projet d'une union fédérale des provinces, projet qui devait se réaliser neuf ans plus tard. Tout du reste rendait cette solution inévitable, c'était le seul remède aux nécessités politiques du moment. On se rappelle que lors de l'union, on avait accordé au Haut-Canada la même représentation qu'au Bas-Canada malgré son infériorité sous le rapport de la population. Mais les choses avaient bien changé depuis. L'émigration s'était dirigée à flots pressés vers les fertiles terres de cette province qui bientôt devint plus peuplée que le Bas-Canada. Alors on vit les partisans jadis fanatiques de l'union, dénoncer la clause qui les avait

tant favorisés. Il leur fallait maintenant la représentation suivant la population, seul système logique en pays constitutionnel, il est vrai, mais qui n'en constituait pas moins, dans les circonstances, une véritable injustice. Pour les hommes clairvoyants, la confédération des provinces était la seule voie qui restait ouverte dans l'avenir.

Cette question de la représention bâsée sur la population devait dès lors passionner l'opinion. Après la session de 1859, une convention très nombreuse se tint à Toronto, elle se déclara en faveur d'une réforme dans la représentation des deux provinces, suggérant comme moyen d'y arriver, soit une union fédérale, soit la création d'une nouvelle province, appelée le Canada-Central. M. John A. Macdonald était constamment en minorité dans sa province et le gouvernement ne se maintenait que grâce à la majorité que lui donnait le Bas-Canada. L'opposition insista beaucoup sur la nécessité de la double majorité, mais dans l'état de l'opinion ce n'était plus possible.

Les élections de 1861 donnèrent au gouvernement une faible majorité dans le Haut-

Canada, ce qui lui permit de gouverner désormais avec l'appui des deux sections. La question de la représentation vint de nouveau devant la chambre, mais elle ne trouva guère de partisans que parmi les députés du Haut-Canada. Le gouvernement subit une défaite cependant sur un bill créant une force militaire très considérable et donna sa démission le 21 mai 1862.

Puis nous avons les ministères McDonald (John Sandfield)-Sicotte et McDonald-Dorion, représentant le parti libéral. Dans sa dernière forme, ce gouvernement fut surtout favorable aux prétentions du Haut-Canada et ne dut son succès aux élections de 1863 qu'à ce titre. Mettant de côté le principe de la double majorité, il se proposait de gouverner le Bas-Canada au moyen de la majorité que lui donnait l'autre province. Sa carrière fut de courte durée, en 1864, il donna sa démission et le ministère conservateur Taché-McDonald prit les rênes du pouvoir.

Après une existence qui dépassait à peine trois mois, ce gouvernement se trouva en minorité de deux voix dans l'assemblée législative. Il devenait évident qu'aucun ministère

ne pourrait se maintenir à cause de l'hostilité qui divisait les deux provinces. Dans cette circonstance difficile, sir Etienne P. Taché proposa de former une coalition qui réunirait les suffrages de la majorité de la population et qui règlerait enfin cette question brûlante de la représentation des provinces. Tout réussit à souhait. M. Brown entra dans le ministère avec deux de ses partisans et l'on put annoncer le règlement final de cette question au moyen d'une confédération des diverses provinces de l'Amérique Britannique du Nord.

Le 10 octobre 1864, se réunit à Québec, sous la présidence de sir Etienne P. Taché, la conférence qui est restée célèbre sous le nom de Conférence de Québec. Cinq provinces y étaient représentées, le Canada-Uni, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ile du Prince-Edouard et Terreneuve. On y adopta un projet de confédération que la législature du Canada ratifia par une majorité de cinquante-huit voix. Ce projet concédait le principe de la représentation suivant la population, l'égalité entre le haut et le Bas-Canada devant être rétablie au sénat qui remplacerait

le conseil législatif. Ce pacte fédéral fut adopté par le parlement impérial et entra en force le 1er juillet 1867, anniversaire que le peuple du Canada célèbre chaque année par des fêtes et des réjouissances.

C'est ici qu'il convient de clore notre étude de l'histoire parlementaire du Canada. La période qui commence avec la confédération est encore contemporaine et il est inutile d'en retracer les principaux événements. Le pacte fédéral recevra lui-même au cours de cet ouvrage tout le développement qu'il mérite. Nous pouvons nous dispenser d'insister davantage sur les bienfaits que nous devons aux hommes éclairés qui nous ont fait concéder le gouvernement responsable. Les noms de ces hommes d'état sont consignés dans ces pages et ils sont du reste gravés profondément au frontispice de l'imposant édifice gouvernemental dont ils ont jetés les fondements.

MANUEL

DE

DROIT PARLEMENTAIRE

PREMIÈRE PARTIE

Il y a trois éléments ou plutôt trois fonctions dans tout gouvernement : la fonction législative, la fonction judiciaire et la fonction exécutive. Dans les gouvernements absolus, ces trois éléments sont réunis ; sous le système constitutionnel, ils sont séparés du moins de droit et dans les limites de leur sphère, tandis qu'en fait, ils sont réunis par des rapports et des relations réciproques. En Angleterre, le pouvoir exécutif est aux mains du souverain ; la fonction législative, au contraire,

appartient au parlement, à la condition que les mesures votées recevront la sanction royale. La justice est indépendante de ces deux forces et rend ses arrêts sans crainte ni faveur.

La plus importante de ces fonctions, sous le rapport hiérarchique du moins, est la fonction législative. C'est elle en effet qui fait la loi, qui en pratique distingue le juste de l'injuste, le *fas* du *nefas*. Le pouvoir exécutif c'est le bras qui exécute et qui met en vigueur ce qu'il a plu au législateur de décréter. Le juge, lui aussi, applique la loi, mais là s'arrêtent ses attributions; il ne peut rien statuer par lui-même, il n'est que l'interprète éclairé de la volonté d'autrui. Le pouvoir qui le nomme lui assigne des limites qu'il ne peut franchir, mais dans ces limites, il le laisse indépendant de tous, ne répondant qu'à Dieu lui-même, le souverain juge, de l'exercice de son auguste charge.

En étudiant les éléments du droit parlementaire, nous n'aurons pas à nous occuper de la fonction judiciaire, excepté dans ses rapports avec les deux autres pouvoirs. Notre rôle se borne à considérer le législateur décrétant et le législateur exécutant, le pouvoir législatif

et le pouvoir exécutif. Nous avons dit le législateur exécutant, sans nous faire illusion sur l'inexactitude de cette expression qui paraît même constituer une contradiction dans les termes. Toutefois, le mot s'applique très bien au système constitutionnel anglais, où le législateur, le parlement, ne se contente pas de faire les lois, mais nomme et juge au besoin le ministère qui veille à leur exécution.

Une des raisons les plus ingénieuses qu'on ait données pour expliquer la constitution anglaise, c'est qu'elle serait fondée sur ce qu'on est convenu d'appeler la pondération des pouvoirs. On entend dire par là que les trois grands facteurs de la société anglaise, le roi, la noblesse et le peuple, coopèrent à un degré égal au gouvernement de la nation. Or, la constitution anglaise n'étant pas un système, mais plutôt une évolution lente et progressive d'anciennes franchises, il est pour ainsi dire impossible d'en tirer de semblables déductions et de dire quelle était l'intention des fondateurs. Dans ce cas, précisément, les faits viennent démentir la théorie de la pondération des pouvoirs. Sans doute, l'idée mère de la constitution anglaise était de limiter l'autorité

royale en lui associant, pour certaines fonctions du gouvernement, la noblesse et le peuple du royaume. Mais, comme question de fait, cette pondération n'a jamais existé que de nom. On peut, en effet, distinguer trois périodes dans l'histoire de l'Angleterre. D'abord, le roi est le grand facteur du royaume, il consulte son parlement, tout en gardant lui-même une entière indépendance d'action. Dans la seconde période, la chambre des lords domine; les grandes familles territoriales conspirent même quelquefois contre le souverain et, comme dans le cas de la déchéance de Jacques II, vont jusqu'à appeler son successeur. Enfin, et surtout depuis 1832, la prépondérance est assurée à la chambre des communes. C'est celle-ci qui juge les ministres de la couronne et les change à son gré ; les lords n'osent plus lutter bien longtemps contre la volonté de la chambre basse et se résignent au rôle peu actif de modérateurs de la législation. Donc, à aucune époque, ces pouvoirs n'ont été également pondérés. Cependant, ils concourent tous les trois au gouvernement de la nation. Le roi, en théorie, jouit pleinement de toutes ses prérogatives,

lui seul peut déclarer la guerre ou faire la paix, avec ce tempérament que ses ministres répondent de son action à la chambre des communes. Les lords jouent un rôle imposant dans la constitution et la chambre haute renferme encore aujourd'hui une proportion notable des illustrations du royaume. Les communes contrôlent tout, mais ils doivent également compter sur le roi et la chambre des lords. En somme, l'union et la concorde de ces trois grands pouvoirs sont un gage de prospérité, leur discorde et leur division peuvent, au contraire, conduire le pays jusqu'au bord de l'abîme. Nous étudierons successivement chacune de ces branches du gouvernement, en commençant par la tête et le couronnement, le souverain d'Angleterre.

CHAPITRE PREMIER

LE SOUVERAIN

L'autorité suprême réside en la personne du souverain.—Le roi est la source de tout honneur et de tout pouvoir.—Perpétuité de la couronne anglaise.—Le roi n'est personnellement responsable de rien, ses ministres répondent de tous les détails du gouvernement.—Pourtant le roi est plus qu'un figurant, il peut exercer une influence très réelle et très constitutionnelle sur l'administration des affaires publiques.—Respect qui entoure la royauté en Angleterre.—Le roi est lié par les lois du royaume, il ne peut dispenser ses sujets de l'obligation de s'y soumettre.—Effets des proclamations et des ordres en conseil.—Tout s'harmonise dans la constitution anglaise au moyen de l'intervention de ministres responsables, opinion de M. Gladstone sur ce sujet.

L'autorité suprême en toute matière civile et militaire réside en la personne du Souverain. Le roi est la source de tout pouvoir, de toute dignité, de tout honneur ; il constitue la première branche du parlement impérial et de toute législature provinciale dans l'empire britannique. A l'extérieur, lui seul et ses ambassadeurs représentent la nation, lui seul peut conclure avec les puissances étrangères des traités et des alliances.

La prééminence, la perfection et la perpétuité sont les caractères distinctifs de la couronne anglaise. Le roi ne meurt pas ; au décès de la personne investie de l'autorité royale, ses pouvoirs et ses prérogatives passent sans interruption à son successeur qui continue l'exercice de la charge royale. Le roi est mort, vive le roi! Ce cri, qui retentissait sur la place de Versailles quand le roi très-chrétien venait de rendre le dernier soupir, exprime très bien la perpétuité de la fonction royale, comme la vieille maxime du droit français, *le mort saisit le vif*, caractérise parfaitement cette transmission instantanée. La cérémonie du sacre n'ajoute rien à la qualité de la fonction, elle ne lui donne qu'une consécration officielle.

Comme le roi est la source de toute justice et l'arbitre de toute autorité, il s'en suit qu'il n'est justiciable d'aucun tribunal; au contraire, toutes les cours du royaume lui doivent leurs prérogatives et ne peuvent exercer à son égard aucune juridiction. De plus, le roi est irresponsable aux yeux de la loi et sa personne est sacrée et inviolable.

Cependant, les maximes du césarisme n'ont

jamais prévalu en Angleterre. Aucun légiste anglais n'a osé soutenir le principe du droit romain : *quod Principi placuit, legis habet vigorem !* Une puissance domine le roi et lui donne même toute son autorité. Le roi doit obéissance, dit le vieux droit commun, à Dieu et à la loi ; toute son irresponsabilité ne le dispense pas de se soumettre aux lois du royaume, règle invariable qui doit le guider dans le gouvernement de la nation.

De plus, le roi a un entourage de ministres qu'il doit consulter à chaque pas de sa vie politique. Ces ministres portent cette responsabilité qui ne peut atteindre le roi, ils répondent devant le parlement comme devant le pays de l'exercice de la fonction royale. Du reste, l'autorité du souverain est réglée et limitée par la loi et son commandement exprès ne peut excuser l'abus de pouvoir, ni empêcher que l'instrument de sa volonté ne soit jugé et puni par le parlement. Même dans ces limites, le roi n'exerce sa charge que sous la responsabilité de ses ministres et, comme on l'a fort bien dit, il n'est pas un seul instant de sa vie publique, pas un acte de sa volonté qui n'offre à la

nation une personne responsable devant subir au besoin la censure et la réprobation publique. (1)

On insiste tellement sur cette doctrine que le roi n'agit que par l'entremise de ses ministres responsables, que les dépêches des ambassadeurs et des gouvernements étrangers s'adressent toujours au secrétaire d'etat pour les affaires étrangères qui les communique au roi. Il en est ainsi des rapports du souverain avec les agents diplomatiques des autres pays, le secrétaire d'état assiste toujours aux audiences royales. Personne ne peut même approcher du roi que par l'entremise du secrétaire d'état pour l'intérieur. Enfin, pour nous résumer, quoiqu'au parlement, comme dans les cours de justice, tout se fasse au nom du souverain, ce dernier n'y paraît pas en personne ; au premier cas, il est représenté par ses ministres, au second, par ses juges. Ainsi, le roi a partout des représentants officiels qui parlent en son nom et pour lui. Il peut quelquefois changer la personne de son agent, il ne peut abolir la fonction ni se dispenser de s'y soumettre.

(1) *Todd, Parliamentary Government in England*, vol. I, pp 169-70.

On en est venu à poser comme maximes de droit constitutionnel ces deux principes : 1o Le roi ne peut faire aucun acte de gouvernement que par l'entremise de ses ministres responsables ; 2o La loi ne peut s'enquérir des actes personnels du roi qui ne tombent pas dans la catégorie des actes de gouvernement. (1)

On serait peut-être tenté de conclure que le souverain en Angleterre est une espèce de figurant, ou tout au plus un acteur qui répète servilement les paroles qu'on lui met dans la bouche. Il serait, ainsi qu'on l'a dit, une machine à signer, machine qui coûte fort cher et qui pourrait peut-être se remplacer par une invention moins dispendieuse. Voilà le raisonnement des radicaux ; pour mieux attaquer le principe de la monarchie, ils cherchent à amoindrir le rôle que le souverain joue dans la constitution, et l'un d'eux s'écriait l'autre jour : La couronne, mais c'est la chambre des communes !

Un simple examen des faits nous permettra de réfuter ces sophismes. Il suffirait de voyager un peu en Angleterre pour se rendre compte de la place considérable que le sou-

(1) Discours de lord Selkirk à la chambre des lords, *Parliamentary Debates*, vol. IX, p. 381, cité par Todd, *ib.* vol. I, p. 175.

verain occupe dans la vie publique de ce royaume. Les chefs des deux partis ont leurs admirateurs et leurs détracteurs, la reine les domine de tout son imposant caractère. Il ne faut pas toucher à la reine, s'écrie-t-on constamment en Angleterre. Dès qu'on entonne le *God save the Queen*, toutes les têtes se découvrent, hommes et femmes se lèvent, ceux-là mêmes qui ne chantent jamais trouvent subitement une voix et des notions musicales. *The Queen, God bless her !* dit-on avec une ferveur plus sentimentale, peut-être, que réelle ; mais sentiment ou réalité, le respect du souverain est une véritable institution, nous dirons même, le principe fondamental du droit public anglais.

Ainsi donc, malgré les agissements d'une école sans influence et que personne ne prend au sérieux, la reine jouit d'un respect et d'une autorité qui surprennent les moins naïfs. En effet, le rôle que peut jouer un souverain constitutionnel en Angleterre est très considérable. Il couvre les lois votées par le parlement du prestige de son nom et leur donne ainsi une autorité morale qui, sans cela, leur ferait défaut. Du reste le roi est constamment

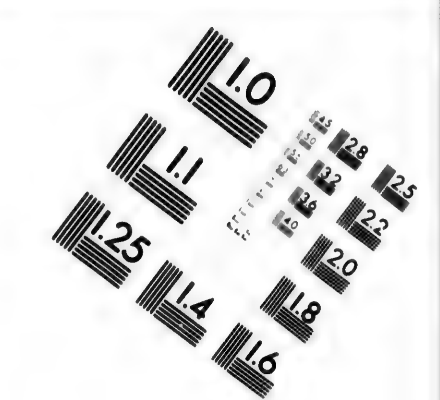
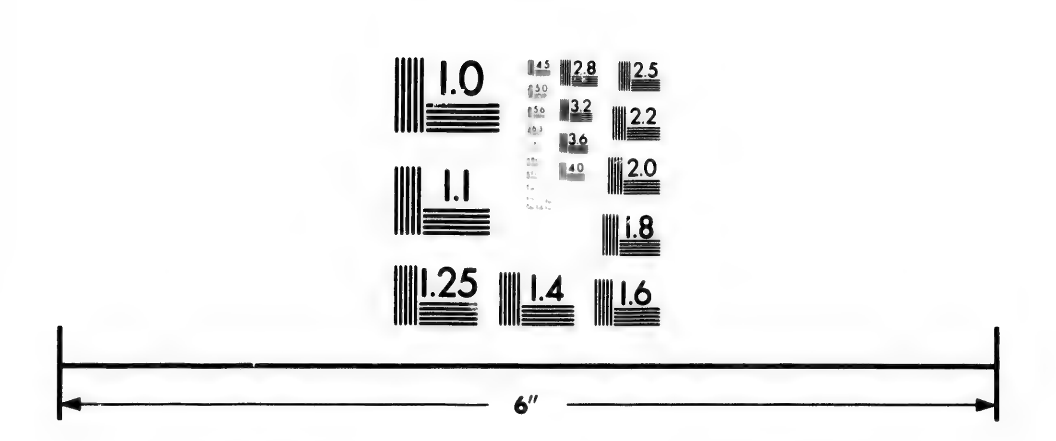


IMAGE EVALUATION TEST TARGET (MT-3)



Photographic Sciences Corporation

23 WEST MAIN STREET
WEBSTER, N.Y. 14580
(716) 872-4503


2.8
2.5
3.2
2.2
3.6
2.0
1.8
1.1
1.0

en scène, il est partout, au parlement, comme dans la personne du plus humble de ses magistrats. Rien ne se fait sans son consentement, ses conseillers ne peuvent même pas soumettre leurs mesures au parlement sans avoir obtenu son autorisation. Rien ne l'oblige d'accepter les avis de ses ministres qu'il peut renvoyer de leurs charges, sauf à faire ratifier son action par le parlement ou à son défaut par la nation. De plus, le roi est à la tête de la société, sa cour réunit toutes les célébrités du royaume, sa faveur est souvent un gage de fortune et un titre à la confiance publique. Au fond, dans un sens, le souverain est plus puissant que le premier ministre que les démocrates appellent volontiers le roi d'Angleterre. Tous deux dépendent en dernier ressort de la nation et du parlement choisi par elle. Le roi, cependant, peut renvoyer le premier ministre et le remplacer par un autre. Dès cet instant, ce ministre n'est plus qu'un souverain découronné, il a perdu toutes ses influences, tous ses moyens d'agir. Son successeur jouira de tout le prestige de la couronne et il pourra souvent, dans le cas d'une dissolution, remporter la majorité. Un ministre très fort peut faire plier le

roi, un ministre faible cédera souvent devant l'expérience d'un souverain résolu. Le roi ne paraîtra pas en scène, il est vrai, mais son action, pour être indirecte, n'en sera peut-être que plus puissante. Il est donc évident que le souverain n'est pas une simple machine à signer, comme il est également clair que la volonté de la nation doit passer avant tout le reste. L'harmonie de l'un et de l'autre est un gage de prospérité publique.

Mais si le roi devient incapable, par suite de maladie ou autres causes, de donner son consentement aux actes du gouvernement, comment la machine administrative pourra-t-elle fonctionner ? Nous avons vu qu'à la mort du roi, son successeur prend sa place sans aucune interruption. Il n'en est pas de même des cas d'incapacité du souverain, car le roi ne cesse pas de régner parce qu'il ne peut plus remplir la fonction royale. Ces questions ont été discutées à fond lors des nombreuses attaques de folie dont Georges III a été victime sur la fin de ses jours. Nous rapporterons ces divers précédents en peu de mots.

En l'année 1788, Georges III sentit les premières atteintes de cette terrible maladie qui le poursuivit jusqu'à sa mort. Le parlement était alors convoqué pour la forme et dans le cours ordinaire des affaires ne devait pas se réunir. (1) Vu cependant la crise dans laquelle l'état de santé du roi avait précipité le pays, les ministres résolurent de rencontrer les deux chambres de la législature. Celles-ci s'assemblèrent donc, mais sans l'intervention du monarque, il était impossible d'ouvrir le parlement. Toutefois, après s'être enquis de la santé du roi, on adopta une résolution déclarant qu'il était du devoir du parlement de pourvoir à l'exercice de l'autorité royale suivant l'urgence du cas. Ceci fait, on autorisa, en frisant l'illégalité, le lord-chancelier à ouvrir le parlement en vertu de lettres patentes sous le grand sceau.

Il s'agissait alors d'établir une régence. Les deux partis tombèrent d'accord sur la personne du prince de Galles. On discuta, cependant,

(1) On sait que les législatures sont convoquées pour la forme plusieurs fois par année. Ce n'est que lorsque la proclamation somme le parlement *pour l'expédition des affaires* que les chambres se réunissent.

bien vivement les conditions et les limites de cette régence. M. Pitt, qui était au pouvoir, voulait restreindre l'initiative du régent. M. Fox, au contraire, voulait le laisser absolument libre. Le ministère proposa un projet de loi qui donnait au régent tous les pouvoirs essentiels à l'exercice de l'autorité royale, mais qui lui refusait les prérogatives qui pourraient plus tard embarrasser le gouvernement du roi. Cette loi pourtant ne fut pas adoptée. Georges III guérit de sa maladie et l'on abandonna le projet de régence.

Le roi fut de nouveau menacé de folie en 1801 et l'on se disposait à suivre le précédent de 1788, quand il revint à la santé. Mais en 1810, Georges III perdit définitivement la raison. L'on établit alors une régence avec les restrictions imposées en 1788. (1)

Quand le souverain ne peut, pour cause de maladie ou autre raison, signer les documents qui exigent la signature royale, l'autorité du

(1) Ce fut à cette occasion que le poète Moore écrivit, au sujet d'une lettre du prince régent, une parodie dans laquelle on remarquait surtout ces vers :

> I need not remind you how cursedly bad
> Our affairs were all looking, when Father went mad ;
> A straight waistcoat on him and restrictions on me,
> A more *limited* monarchy could not well be.

parlement doit intervenir pour autoriser quelqu'un à le faire pour lui. Ainsi, à cause de la multiplicité des affaires, on a durant le présent règne dispensé la reine Victoria de signer les commissions militaires. (1)

Pour nous résumer, le roi n'est personnellement responsable de rien, le ministère répond de tous ses actes, et le nouveau gouvernement qui accepte le pouvoir sur l'invitation du souverain doit justifier devant le parlement des causes qui ont entraîné la retraite du cabinet démissionnaire. Le roi peut constitutionnellement refuser d'accepter les avis de ses ministres, mais, dans ce cas, il faut ou bien que le ministère se soumette ou qu'il donne sa démission. Dans la dernière alternative, le roi doit trouver un cabinet qui accepte la responsabilité de tout. Si ce cabinet ne possède pas la confiance du parlement, le souverain est dans la nécessité, ou bien de rappeler ses premiers conseillers, ou de dissoudre les chambres. La question est alors portée devant la nation en dernier ressort ; si celle-ci soutient le nouveau ministère, l'avis du roi triomphe, au cas con-

(1) Voir sur ces questions May, *Constitutional history*, édition américaine, vol. I, pp. 141-185. Aussi Todd, *ib*, vol. I, pp. 235 *et seq.*

traire, le souverain est obligé de céder et de rappeler son ancien gouvernement. On peut donc en définitive établir trois maximes sur lesquelles repose tout le système constitutionnel en Angleterre. 1o Le roi n'est personnellement responsable de rien, règle universelle qui ne connaît qu'une seule exception sous la loi existante. C'est le cas où le roi d'Angleterre se soumettrait à l'autorité spirituelle du pape, ce qui entraînerait sa déchéance. C'est là une relique des siècles de persécution religieuse. 2o Le ministère est responsable de tous les actes publiques du souverain ; il ne peut échapper à cette responsabilité qu'en offrant sa démission et alors commence la responsabilité du ministère qui lui succède. 3o La nation, c'est-à-dire le parlement qui la représente, décide de tout en dernier ressort.

Le roi, tout comme le dernier de ses sujets, avons-nous dit, est lié par les lois du royaume. Il ne peut s'en soustraire lui-même, ni dispenser les autres de s'y conformer. Autrefois, surtout sous la dynastie des Stuarts, les rois d'Angleterre prétendaient au droit de dispenser de l'obligation d'obéir aux lois, ce qu'ils

faisaient tantôt par des ordres en conseil, tantôt par des proclamations. Or aujourd'hui, et depuis le bill des droits, *bill of rights*, un tel exercice de la prérogative serait illégal et n'excuserait guère la désobéissance aux lois. Pas plus qu'ils ne peuvent eux-mêmes faire des lois, les souverains ne sauraient limiter l'application des statuts du royaume. Cependant, en cas de nécessité, le ministère a souvent pris sur lui de suspendre l'exécution d'une loi qui pouvait causer un grave préjudice à l'intérêt public. Mais le parlement, jaloux de ses droits, ne manque pas de s'enquérir de l'urgence du cas et d'adopter un bill d'indemnité pour protéger les ministres contre les conséquences de leur acte.(1)

Cependant, le roi, agissant d'après l'avis de ses conseillers responsables, trouve encore dans les limites de la constitution un assez vaste champ pour l'exercice de ses prérogatives royales au moyen d'ordres en conseil et de proclamations. C'est par des ordres en con-

(1) Cette suspension par la couronne d'une loi du royaume est aussi inconstitutionnelle et aussi illégale que jamais, mais la nécessité forme une exception à toutes les règles. Pour citer les paroles de Sir Robert Peel, "Governments have assumed and will assume" "in extreme cases, unconstitutional power, and will trust to the "good sense of the people, convinced by the necessity to obey the "proclamation and to Parliament to indemnify the issuers."

seil, qu'on met en mouvement la machine administrative ; d'un autre côté, c'est au moyen de proclamations que le roi convoque ou dissout le parlement, déclare la guerre, confirme ou désavoue un acte émanant d'une législature provinciale. Quand il s'agit d'une déclaration de guerre, la proclamation royale suspend, par la force des choses, les lois qui protègent la liberté du commerce avec les autres nations. Mais, en vertu du principe de la responsabilité ministérielle, tous ces actes du pouvoir exécutif tombent sous le contrôle du parlement qui peut ou bien les approuver ou bien les censurer et entraîner par là la retraite des ministres.

C'est grâce à cette intervention de ministres responsables, comme nous le verrons dans la suite, que tout s'harmonise dans la constitution anglaise. Le roi et les ministres agissent ensemble comme un seul tout, ceux-ci ayant besoin de l'autorité du souverain, celui-là de l'assistance de ses aviseurs. Enfin, nous ne pouvons mieux faire voir cette coopération active qu'en citant, avant de terminer ce chapitre, l'opinion du premier homme d'état, sans contredit, de l'Angleterre, M.

Gladstone. Cet exposé magistral de la doctrine constitutionnelle perdrait trop par la traduction, c'est pourquoi le lecteur nous permettra de citer le texte lui-même.

" In face of the Country, the Sovereign and the ministers are an absolute unity. The one may concede to the other ; but the limit of concessions by the Sovereign is at the point where he becomes willing to try the experiment of changing his government ; and the limit of concession by the ministers is at the point where they become unwilling to bear, what in all circumstances they must bear, while they remain ministers, the undivided responsibility of all that is done in the Crown's name."(1)

(1) Cité par Todd, *Parliamentary government in the British Colonies*, p. 19.

CHAPITRE DEUXIÈME

LE PARLEMENT

Le parlement anglais se compose de la reine, de la chambre des lords et de la chambre des communes. Il sera surtout question maintenant de ces deux chambres.

La chambre des lords. — Position exceptionnelle de la chambre haute en Angleterre, elle jouit ostensiblement de tous ses vieux privilèges.—C'est l'assemblée des pairs du royaume : pairs séculiers et pairs ecclésiastiques.—Représentation de l'Irlande et de l'Ecosse à la chambre des lords.—C'est le lord chancelier qui préside les réunions de cette chambre ; ses pouvoirs et ses fonctions.—La chambre des lords n'est pas seulement une assemblée législative, elle est encore une cour de justice.—Elle n'a pas l'initiative des votes de fonds et sa censure ne peut entraîner la chute du gouvernement.—Elle doit du reste céder à la chambre des communes si le cas est urgent et s'il y a danger d'une crise.—Opinion de lord Granville sur ce sujet.—Rôle que la chambre des lords doit jouer. —Son indifférence cependant à le remplir.—Avenir de la chambre haute en Angleterre.

La chambre des communes.—La chambre des communes est l'assemblée des représentants du peuple, mais elle mérite ce nom surtout depuis le *reform bill* de 1832.—Histoire de cette réforme.—Bourgs pourris.—Achat de siéges, corruption, dépenses d'élection. — Composition actuelle de la chambre des communes. — Précautions prises pour assurer l'indépendance du parlement et l'honorabilité de ses membres.—Pouvoirs inquisiteurs de la chambre des communes.—Elle a l'initiative de la mise en accusation.—Elle est maintenant l'assemblée dominante de la constitution. Ses privilèges en matière financière.—Restrictions de son initiative.—Le ministere est responsable à la chambre des communes.—Changements dans la composition de la chambre basse depuis quelques années.

Avant d'examiner en détail le jeu des prérogatives royales dans l'administration des affaires du royaume, nous croyons devoir présenter au lecteur quelques considérations très élémentaires sur cet autre pouvoir qui domine le roi lui-même, le parlement. Nous reconnaissons bien qu'en théorie et en droit le roi fait partie du parlement, au point que ce corps ne saurait exister sans lui. (1) Le parlement anglais, en effet, ainsi que nous l'avons dit, se compose de la reine, de la chambre des lords et de la chambre des communes. Mais pratiquement, et pour plus de clarté, nous pouvons distinguer entre le souverain d'une part, et le parlement représenté par la chambre des lords et par la chambre des communes d'un autre côté ; ces deux chambres sont en effet la partie vraiment délibérante et nous pourrions ajouter la partie agissante de la constitution, tandis que le souverain en est la partie efficiente, si nous pouvons nous exprimer ainsi. Donc, par parlement, nous entendons la chambre des lords

(1) Dans les interrègnes causés par les révolutions qui se sont produites en Angleterre, la chambre des lords et les communes ne se sont pas donné le nom de *parlement*, ils ont pris le titre de *convention*, reconnaissant par là que l'absence du souverain les privait de tout caractère légal et que leur juridiction elle-même ne pouvait être que révolutionnaire et exceptionnelle. Témoins, les assemblées qui ont appelé au trône Charles II et Guillaume III.

et la chambre des communes délibérant sur les affaires du pays. Nous commencerons par la chambre des lords.

SECTION I

LA CHAMBRE DES LORDS

Si l'Angleterre n'était pas un pays éminemment conservateur, nous pourrions nous étonner de voir une aristocratie féodale coopérer avec une assemblée populaire, au gouvernement le plus sainement démocratique du monde. Un baron anglais du seizième siècle ne trouverait, s'il lui prenait fantaisie de visiter ses compatriotes d'aujourd'hui, que peu de changements dans les formes. Il verrait un souverain exerçant ostensiblement les mêmes prérogatives qu'autrefois, il trouverait chez la noblesse des droits essentiellement féodaux, tels que le droit d'ainesse et la substitution perpétuelle des domaines. La chambre des lords elle-même lui paraîtrait revêtue de ses anciennes prérogatives et jouant le grand rôle de conseil du roi, *concilium regis.* En effet, cette auguste assemblée jouit encore en théorie de ses vénérables pri-

vilèges; ce n'est dans le domaine des faits que l'exercice de ses droits a été amoindri par le jeu des institutions démocratiques. De droit, la chambre des lords est toujours le premier pouvoir de l'état après la couronne, et le spectacle qu'elle présente aujourd'hui est à coup sûr sans exemple dans le reste de l'Europe.

Comme son nom l'indique, la chambre des lords est l'assemblée des pairs du royaume. Il y a deux espèces de pairs, les pairs séculiers et les pairs ecclésiastiques. Avant le règne de Henri VIII, les abbés mitrés siégeaient avec les évêques comme pairs ecclésiastiques. Ils l'emportaient beaucoup en nombre sur les pairs séculiers qui ne comptaient au commencement du règne d'Henri VII que vingt-neuf sièges à la chambre des lords et qui n'en avaient que cinquante-neuf à la fin du règne d'Elizabeth. Lors de la confiscation des abbayes, les abbés furent exclus de la chambre haute et les seuls évêques, qui continuèrent d'y siéger, furent les évêques protestants qui n'augmentèrent pas en nombre. En revanche, à compter de cette époque, la classe des pairs séculiers a reçu de nombreuses augmentations. On avait fini par com-

prendre que la couronne pouvait y trouver un moyen d'influence et récompenser en même temps des services éminents. Les ministres firent donc un grand nombre de nouvelles créations, surtout sous la dynastie hanovrienne. Durant les dix-sept ans de son administration, le célèbre William Pitt n'appela pas moins de cent quarante de ses partisans politiques à la chambre des lords. Cette assemblée perdit ainsi son caractère d'exclusivisme nobiliaire, mais elle gagna un nouveau prestige par la création d'un grand nombre de pairs choisis parmi les illustrations de l'armée, de la diplomatie, de la politique et du barreau. Aujourd'hui, si la chambre des lords renferme beaucoup de personnes de naissance non noble, elle peut, d'un autre côté, suivre plus facilement le mouvement de l'opinion publique et se débarasser de préjugés qui n'ont plus leur raison d'être.

La chambre des lords se compose donc de pairs ecclésiastiques et de pairs séculiers. Les pairs ecclésiastiques sont les archevêques de Cantorbéry et d'York et vingt-huit évêques, dont quatre pour représenter l'épiscopat de l'Irlande, soit trente en tout.

Les pairs temporels ou séculiers se recrutent chez les princes du sang, chez les ducs, les marquis, les comtes, les vicomtes et les barons. L'Angleterre est représentée par des pairs héréditaires ; l'Irlande et l'Ecosse, respectivement, par vingt-huit et seize pairs élus par la noblesse de chaque nation, ce qui n'empêche pas qu'on ne puisse appeler à la chambre des lords des pairs de ces deux royaumes en les créant pairs du royaume-uni. La reine ne peut créer, aux termes de l'union entre l'Angleterre et l'Ecosse, de nouveaux pairs écossais. En Irlande, au contraire, on peut octroyer de nouvelles lettres de noblesse, quand trois familles deviennent éteintes ; lorsque le nombre des pairs irlandais aura atteint le chiffre de cent, on ne pourra plus l'augmenter. Naturellement, comme nous venons de le dire, il ne siégera à la chambre des lords, que seize pairs écossais et vingt-huit pairs irlandais, ceux-ci étant nommés à vie, les pairs écossais, au contraire, n'étant élus que pour la durée d'un parlement. (1)

(1) Voir May, *Constitutional History of England*, vol. I, pp. 223-236.

Il faut être pair du Royaume-Uni pour siéger à la chambre des lords. Ceux qui n'ont pas ce titre, quand bien même ils appartiendraient à la noblesse écossaise ou irlandaise, ne peuvent faire partie de la chambre haute, si ce n'est en qualité de pairs représentatifs.

Voilà pour la composition actuelle de la chambre des lords qui comptait en 1885, 520 membres. En 1856, on a conçu le projet de créer des pairs à vie (*life peers*) afin de donner à la chambre haute, dans les affaires judiciaires, l'assistance des juges les plus éminents. La tentative ne réussit pas, de sorte qu'à part les pairs ecclésiastiques et les pairs représentatifs, le droit de sièger à la chambre des lords se transmet en Angleterre de père en fils et pas autrement.

Le lord-chancelier, l'un des ministres et le premier magistrat de l'Angleterre, préside de droit la chambre des lords. Il a la garde du grand sceau du royaume et aucun acte émanant du souverain n'a de validité à moins que le chancelier n'y ait participé. En sa qualité de président d'office de la chambre des lords, le lord-chancelier prend son siège sur le *woolsack*. Il doit assister en personne à toutes les réunions de la chambre haute ou y députer quelqu'un à sa place. Le lord-chancelier ne fait pas nécessairement partie de la chambre des lords (1), mais d'après l'usage suivi de nos jours, on confère

(1) Le *woolsack* n'est pas censé se trouver dans les limites de la chambre des lords.

toujours la pairie au nouveau titulaire s'il n'est pas déjà comte ou baron.

Cependant, le lord-chancelier n'a pas les mêmes pouvoirs que l'orateur de la chambre des communes. Il n'a rien à voir au maintien de l'ordre pendant la discussion, on ne le consulte même pas sur ces questions ; c'est la chambre, le cas échéant, qui doit les trancher. On ne lui adresse pas la parole, comme la chose se fait à la chambre basse, mais les pairs débutent toujours par la formule obligée : *milords*. Par contre, le lord-chancelier peut applaudir le discours d'un de ses collègues, car il ne faut pas oublier qu'il est lui-même ministre et comme tel directement intéressé dans la discussion. C'est ordinairement lui, quand le premier ministre fait partie de la chambre des communes, qui est chargé de conduire les débats au nom du gouvernement dans la chambre haute.

La chambre des lords n'est pas seulement une assemblée législative, mais, depuis de longs siècles, elle a exercé les fonctions de cour de justice, étant une cour d'appel en dernier ressort des tribunaux ordinaires. Elle

n'a pas toujours été à la hauteur de cette mission et bien souvent le lord-chancelier était le seul des pairs qui eût des connaissances légales ; dans ce cas, il se faisait aider, uniquement dans le but de constituer un *quorum*, par d'autres lords qui naturellement abondaient dans son sens. Mais la fonction législative est le pouvoir le plus important de la chambre des lords. Sous ce rapport, cette chambre est absolument l'égale, en théorie, de la chambre des communes. Nous disons, en théorie, car en pratique c'est la chambre basse qui domine.

Ainsi que nous le verrons dans la suite de cet ouvrage, la chambre des communes a seule l'initiative de certaines matières, comme par exemple les mesures financières. De plus, s'il importe au ministère de posséder la confiance de la chambre basse, il peut très bien se passer du concours de la majorité de la chambre des lords. Comme on le comprend, il arrive nécessairement des collisions entre les deux chambres et s'il s'agit d'une mesure d'une importance vitale et au sujet de laquelle l'électorat du royaume s'est prononcé, la chambre des lords doit céder. Nous avons parlé des dis

sentiments entre les deux branches de la législature relativement au *reform bill.* Avant 1832, les pairs pouvaient faire élire un nombre considérable de députés à la chambre basse et quand il s'est agi du projet de réforme, la chambre haute a donné le spectacle d'une résistance obstinée. Il n'a pas fallu moins que la menace d'une création en bloc de nouveaux pairs pour désarmer les lords et obtenir l'assentiment de la chambre haute. Cette menace était assurément contraire à l'esprit de la constitution, car de cette manière on privait la chambre des lords de son indépendance. Mais comme lord Grey le faisait remarquer, la chambre des communes peut vaincre la résistance de la couronne, dans des cas extrêmes, par le refus des subsides ; la couronne de son côté peut dissoudre la chambre des communes quand celle-ci veut attenter à la dignité ou aux prérogatives du souverain. Mais si la chambre des lords pouvait s'opposer opiniâtrement à la volonté de la couronne et de la nation, sans qu'il y eût aucun moyen de vaincre sa résistance, alors l'Angleterre serait gouvernée, non par les trois branches du parlement, mais par une oligar-

chie incontrolable. Dans le cas du *reform bill*, on n'a pas été contraint de recourir à cette mesure extrême, les pairs ont cédé, mais leur influence avait éprouvé une rude secousse. C'est surtout de cette époque que date la prépondérance de la chambre des communes, la chambre haute ayant eu à choisir entre la soumission et son existence même.

Cette doctrine de la soumission avec laquelle la chambre des lords doit accueillir la volonté nationale, a été admirablement exprimée par lord Granville, il y a quelques années. "Milords," disait-il à la chambre haute qui voulait rejeter un projet de loi abrogeant la constitution légale de l'église anglicane en Irlande, "la constitution vous confère un grand " pouvoir, un pouvoir immense pour le bien ; " mais il y a un pouvoir que vous n'avez " pas, pas plus que la chambre des com- " munes, pas plus que le souverain constitu- " tionnel de ce pays, pas plus, dis-je, que les " autocrates des plus grands empires civi- " lisés, vous n'avez pas le pouvoir de résister " à la volonté nationale quand elle est for- " mulée par ses interprêtes autorisés et dans " les limites de la constitution."

Mais il ne faut pas conclure de là que la chambre des lords ne compte plus dans les institutions anglaises. Outre le prestige moral que lui donne la richesse et la distinction de ses membres, elle peut encore exercer un grand pouvoir modérateur pour prévenir une législation hâtive et mal digérée. Sa position lui offre des facilités remarquables pour jouer ce rôle. Les questions qu'on lui soumet ont subi le feu d'une pleine et entière discussion au sein de la chambre des communes. Les législateurs de la chambre haute ont pu se rendre compte de l'état de l'opinion, ils ont pu peser les arguments dont on s'est servi de part et d'autre et au besoin ils y puiseront des raisons décisives pour combattre ou pour appuyer la mesure. Aujourd'hui, si l'existence de la chambre des lords vient de nouveau en péril, elle le devra à la résistance qu'elle oppose toujours aux réformes que l'état de la nation a rendu nécessaires, comme à sa propre indifférence à remplir les devoirs qui lui incombent. La présence de trois pairs lui suffit pour l'expédition des affaires, chiffre absolument ridicule vu le nombre de ses membres. Le

plus souvent, la chambre des lords présente le spectacle d'un comité plutôt que d'une assemblée législative. S'il ne s'agit pas de quelque question qui passionne l'opinion, la plupart des membres de la chambre haute préfèreront les plaisirs de la chasse aux travaux de la législation. On a vu bien souvent une quinzaine à peine des membres de la chambre haute exprimer l'opinion de la chambre des lords sur des questions très importantes, et en 1860, une loi concernant l'occupation et l'amélioration des terres en Irlande, que la chambre des communes avait discutée pendant des semaines, ne fut adoptée à la chambre des lords que par une voix de majorité sur treize votants. Il est évident qu'une semblable indifférence ne peut qu'aliéner à la chambre des lords la sympathie du public.

On ne peut dire ce que l'avenir réserve à la chambre des lords en Angleterre. Pourra-t-elle résister aux flots démocratiques qui tendent en ce siècle à tout submerger ? La réponse à cette question dépasse la portée de la prévoyance humaine. Dans quelques années, nous pourrons être

témoins d'une lutte à mort entre les deux branches de la législature sur la question de l'autonomie politique de l'Irlande et le rôle que la chambre des lords va jouer sur cette matière ne saurait être douteux. Malgré le respect qu'on porte en Angleterre aux institutions qui ont résisté aux assauts du temps, il est certain qu'on se montrerait moins patient aujourd'hui qu'en 1832. La tourmente populaire pourrait bien balayer jusqu'aux derniers vestiges de la chambre aristocratique et celle-ci, en contemplant les ruines de l'imposant édifice construit il y a tant de siècles, pourrait dire avec le poète : *Me ! Me ! adsum qui feci !*

Il faut espérer que la sagesse des hommes d'état anglais préviendra un semblable malheur. La présence d'une chambre modératrice est d'une souveraine importance pour le travail de la législation, et il serait assurément regrettable que ceux-là mêmes qui sont appelés à remplir cette mission fussent les auteurs d'une calamité dont les conséquences seraient si désastreuses pour la nation toute entière. (1)

(1) La réforme de la chambre des lords est maintenant à l'ordre du jour. Lord Salisbury, premier-ministre de l'Angleterre et ultra-con-

SECTION II

LA CHAMBRE DES COMMUNES

Ainsi que son nom l'indique, la chambre des communes est l'assemblée des députés du peuple, tandis que la chambre des lords est l'assemblée des représentants de l'aristocratie. Hiérarchiquement, la chambre des communes se trouve au pied de l'echelle parlementaire, quoique en fait et en réalité, elle soit maintenant à la tête de la nation.

La chambre des communes, cependant, n'a vraiment représenté le peuple, la masse de la nation, que depuis l'adoption du *reform bill* en 1832. Avant ce temps, elle avait représenté la couronne, l'aristocratie, toute autre chose que les communes d'Angleterre. Certains bourgs sans importance y envoyaient des députés, tandis que de grandes villes comme Birmingham et Manchester n'avaient pas de voix dans les conseils de la nation.

On cite des cas de bourgs pourris (*rotten borroughs*) qui nous paraissent à peine vrai-

servateur, vient de présenter un projet de loi qui pourvoit à la création de pairs à vie, au nombre de cinquante. D'après cette mesure, la chambre des lords pourra, sans préjudice au principe d'hérédité, suspendre et même expulser ceux de ses membres qui se montrent indignes de siéger parmi les législateurs de la chambre haute.

semblables. Ainsi à Buckingham et à Bewdley, les élections se faisaient par le maire, dix échevins et vingt-quatre conseillers, et à Salisbury par un conseil de ville composé en tout de cinquante-six personnes. On comptait à Gatton et à St Michel sept électeurs et à Tavistock on n'en rencontrait que dix.

D'après des calculs faits à la fin du siècle dernier, il paraîtrait qu'en Angleterre et au pays de Galles, soixante-dix députés étaient choisis par trente-cinq bourgs où il n'y avait presque pas d'électeurs ; quatre-vingt-dix, par quarante-six districts électoraux ne dépassant pas chacun le chiffre de cinquante électeurs et trente-sept, par dix-neuf endroits qui comptaient chacun moins de cent personnes ayant droit de vote.(1)

Mais l'abus était devenu encore plus grand. Certains bourgs se vendaient, s'achetaient et se transmettaient par succession. Plusieurs sièges appartenaient à la couronne, d'autres à la noblesse. Ainsi le duc de Norfolk était représenté à la chambre des communes par onze

(1) On a prétendu que cent quatre-vingt patrons pouvaient faire élire trois cent cinquante députés, plus de la moitié de la chambre des communes.
Voir May, *ib*, vol. 1er, p. 288.

députés, lord Lonsdale par cinq, lord Darlington par sept, le duc de Rutland, le marquis de Buckingham et lord Carrington chacun par six. Il va sans dire que dans la plupart des cas, le député de ces sièges n'avait pas d'opinion à lui, il représentait les idées du patron ; de ses électeurs, il n'était même pas question.

La représentation de plusieurs bourgs se vendait à un prix qui variait de £2,500 à £5,000 et qui atteignait quelquefois £9,000. La corruption se faisait sur une large échelle ; des candidats ont dépensé, dans une seule élection, jusqu'à £30,000. Ce systême, avec le petit nombre des électeurs (on prétend que quatre mille personnes élisaient une majorité de la chambre des communes) enlevait à la chambre basse l'influence qu'elle aurait pu posséder si elle avait vraiment représenté la nation. (1)

(1) Sir Henry Erskine May cite un cas d'élection très curieux. Le comté de Bute en Ecosse, avec une population de 14,000 âmes, n'avait que vingt-un électeurs dont un seul habitait le comté. A une élection, de mémoire d'homme, un seul électeur, sans compter le shérif et l'officier-rapporteur, se présenta à l'assemblée électorale. L'électeur prit le fauteuil, déclara la séance ouverte, fit l'appel nominal des électeurs, répondit à son nom, et se choisit lui-même comme député du comté. Comme il était seul à voter, ce fut une élection par acclamation et le soi-disant représentant du comté de Bute alla bravement siéger à Westminster.

Ces abus continuèrent jusqu'en 1832 quand le ministère Grey fit adopter le fameux *reform bill* dont nous avons parlé si souvent. C'est de cette époque que date le rôle prépondérant de la chambre des communes.

La chambre des communes se compose actuellement de 670 membres dont 499 pour l'Angleterre et le pays de Galles, 68 pour l'Ecosse et 103 pour l'Irlande. Le suffrage est maintenant très étendu, les conditions requises des électeurs étant à peu près les mêmes qu'au Canada.

Mais si le suffrage électoral s'étend de plus en plus, la chambre des communes se montre encore très jalouse quant à l'indépendance et l'honorabilité de ses membres. Elle veut surtout que les élus du peuple soient indépendants de la couronne et que la vaste influence du roi ne puisse déranger la libre détermination de la chambre élective. Autrefois, la chambre des communes comptait un assez grand nombre de pensionnaires de l'état et d'officiers publics qui ne manquaient pas, à chaque occasion, de soutenir les intérêts de la cour. La majorité avait souvent regimbé, elle avait réussi à exclure

certains grands fonctionnaires, mais des officiers de moindre importance trouvaient le moyen de siéger et de voter à la chambre basse. La difficulté était de concilier le principe, qui n'était pas encore absolument reconnu, d'obliger le roi de choisir ses conseillers dans les deux chambres, et l'abus qui résultait de la présence, dans une assemblée élective, de tant de personnes qui, au fond, étaient les serviteurs de la couronne. Il était souverainement important d'associer le parlement au gouvernement du pays, mais il fallait en même temps sauver l'indépendance de la chambre des communes. On y parvint enfin en 1707 et par la loi 6 Anne, c. 7, aux sections 25 et 26 il est statué que tout membre de la chambre des communes, qui acceptera une charge rénumerée par la couronne, perdra son siège, mais pourra se faire réélire, à moins que la charge en question n'ait été créée depuis le 25 octobre 1705, et que le parlement ne déclare qu'elle aura l'effet de rendre le titulaire inhabile à siéger à la chambre des communes. Ce statut, sauf quelques modifications subséquentes, est encore en vigueur en Angleterre ; il oblige les nou-

veaux ministres de demander à leurs électeurs à confirmation de leur mandat et il exclut de la chambre des communes tout officier permanent de la couronne. En Angleterre comme au Canada les ministres peuvent changer de portefeuille sans subir une nouvelle élection ; mais le seul fait d'accepter une charge ministérielle entraîne la vacance du siège du titulaire.

Quant à l'honorabilité des membres de la chambre des communes, celle-ci en est naturellement le seul juge. Elle ne peut d'elle-même décider de l'éligibilité de tel ou de tel député, car les conditions requises des candidats sont fixées par la loi, mais elle peut chasser de son sein un membre dont la présence aurait pour effet de la déshonorer ou du moins de la discréditer. Ainsi, on a expulsé des députés qui avaient pris part à une révolte, ou qui avaient été trouvés coupables de faux, de parjure, de fraude, de détournement de fonds publics, de conspiration dans le but de frauder, de corruption, soit dans l'administration de la justice, soit dans l'exercice d'une charge publique ou de leur mandat. Enfin, on a exclu de la chambre

des communes des personnes dont la conduite était indigne d'un gentilhomme, ou qui avaient, soit par la publication de libelles ou autrement, conspiré contre la chambre elle-même.(1) On n'a pas toujours attendu le verdict du jury, mais dans un cas que rapporte May, on a expulsé un nommé James Sadlier, que le grand jury avait envoyé devant les assises criminelles sous prévention de fraude et qui avait fui la justice.

L'expulsion d'un député ne le rend pas inéligible, il pourra se présenter aussi souvent qu'il le jugera à propos, comme fit le célèbre Wilkes, mais on n'oserait plus commettre aujourd'hui l'illégalité qu'on fit alors en déclarant dûment élu l'adversaire de Wilkes qui n'avait réuni les suffrages que d'un nombre infime d'électeurs. (2)

Nous parlerons plus au long de cette juridiction disciplinaire de la chambre des communes, quand nous en arriverons à traiter de la pratique parlementaire. Pour le moment, nous pouvons nous contenter

(1) May, Parliamentary Practice, 7th Ed., p. 62.

(2) Le lecteur se rappellera les nombreuses élections et les non moins nombreuses expulsions de Bradlaugh. Le notoire athée a eu enfin raison de la résistance de la majorité parlementaire.

de dire un mot des pouvoirs inquisiteurs dont la chambre des communes est douée. En sa qualité de *grand inquest of the nation*, elle a l'initiative des procédures de mise en accusation, *impeachment*. Elle peut de plus appeler toute personne à sa barre ou devant ses comités, et elle a le droit de faire interner sous la garde de son sergent d'armes ceux qui méprisent son autorité. Elle possède enfin tous les pouvoirs requis pour faire respecter sa dignité et pour faire exécuter ses arrêts.

La chambre des communes est maintenant l'assemblée dominante dans la constitution anglaise. Elle a des pouvoirs qui n'appartiennent pas à la chambre des lords. Ainsi, c'est dans son sein que toute mesure financière doit originer. Depuis le règne d'Edouard Ier, il est de principe que l'on ne peut taxer la nation sans son consentement. Or, c'est la chambre des communes qui représente plus directement la nation anglaise. C'est donc à cette chambre surtout qu'appartient le pouvoir de taxer les contribuables comme d'accorder des subsides à la couronne. La chambre des lords peut rejeter en bloc le bill des sub-

sides, elle ne saurait, d'après la pratique adoptée depuis deux siècles, l'amender ou en admettre une partie seulement. Nous ne pouvons mieux établir cette doctrine qu'en citant le texte d'une résolution de la chambre des communes en date du 3 juillet 1678 sur ce sujet. Il y est résolu : " que " tous secours, subsides et subventions accor- " dés à Sa Majesté en parlement sont le don " de la chambre des communes seulement ; " que tous bills accordant tels secours ou " subsides doivent originer aux communes " et que cette chambre a le droit exclusif et " incontestable de règler, de limiter et de " fixer en tels bills les fins, les objets, les " considérations, les conditions, les limita- " tions et les spécifications de ces octrois, " qui ne peuvent pas être changés ni amen- " dés par la chambre des lords." (1)

Mais si la chambre des communes a le privilège exclusif de taxer la nation, elle ne peut exercer ce droit qu'en autant que la nouvelle imposition a été recommandée par le ministère. En d'autres termes, il faut que la couronne demande l'octroi et alors les communes

(1) Cité par Todd, vol. 1er, p. 458. Voir aussi règle 89 de l'assemblée législative de la province de Québec.

peuvent librement l'accorder ou le refuser. On ne peut dévancer le désir de la couronne et voter des subsides qu'elle n'a pas réclamés. Cette restriction protège le parlement contre lui-même. Il ne peut pas comme les ministres juger des besoins ainsi que des ressources du pays. Une assemblée nombreuse n'est que trop disposée à accorder sans examen sérieux des votes de crédit sur les fonds publics. Le ministère voit mieux et plus loin, il est responsable directement au parlement, tandis que la responsabilité de la chambre des communes n'est qu'indirecte et éloignée. C'est donc une règle invariable qu'aucun député ne peut, de son propre mouvement, proposer des votes d'argent, telles propositions devant émaner des ministres. Le plus qu'on tolère, c'est que la chambre recommande des impositions ou des entreprises qui peuvent entraîner des dépenses, et qu'elle donne à la couronne l'assurance qu'elle votera les fonds nécessités par les améliorations dans le service public. Le ministère peut alors donner effet à la recommandation de la chambre. Nous expliquerons, quand nous traiterons la procédure parle-

mentaire, la pratique suivie pour obtenir des subventions sur les fonds publics.

La chambre des communes possède un autre pouvoir qui suffit à lui seul pour lui assurer la prépondérance dans la constitution. Le ministère lui est responsable du gouvernement du pays et quand cette chambre condamne le cabinet, le roi est forcé de choisir d'autres conseillers. Ce pouvoir donne réellement à la chambre basse le choix des ministres et la haute main sur l'administration des affaires publiques. Nous en parlerons plus au long quand il s'agira du cabinet et de la doctrine de la responsabilité ministérielle.

La chambre des communes, quoiqu'elle soit constitutionnellement l'égale des autres branches du parlement, joue, en matière de législation, un rôle prépondérant. Le souverain a bien le droit de *veto*, mais depuis près de deux siècles, ce droit est tombé en désuétude et le roi ne pourrait l'exercer que du consentement des ministres qui dépendent de la chambre des communes. La chambre des lords peut rejeter les lois qui ont été votées par la chambre des communes, mais

s'il s'agit d'une réforme réclamée par l'opinion publique, on pourra surmonter sa résistance, ainsi que nous l'avons dit, par la création de nouveaux pairs. Le seul correctif qu'il y ait à l'encontre de la chambre des commmunes, c'est la prérogative royale de dissolution. Mais ce n'est là que soumettre le débat à la nation en dernier ressort.

Il est donc évident que la chambre des communes est la partie active et agissante de la constitution anglaise. Les autres pouvoirs sont des pouvoirs conservateurs, modérateurs. C'est au sein de la chambre des communes que les partis politiques se livrent bataille. C'est là que domine l'élement démocratique, car le suffrage est aujourd'hui très étendu et quasi universel en Angleterre. Autrefois, la chambre des communes se composait surtout de fils des seigneurs feudataires et de grands propriétaires, maintenant ces derniers comptent à peine pour un quart de la députation. Il est clair que la constitution anglaise se démocratise de plus en plus, pour nous servir de l'expression consacrée. Il ne faudrait pas en conclure que le principe de la monarchie soit encore en

danger ; la constitution est assez élastique d'un côté, pour pouvoir accueillir toutes les réformes raisonnables comme elle possède assez d'éléments conservateurs pour sauver, au milieu du feu des luttes de parti, le respect de l'autorité.

CHAPITRE III.

LE MINISTÈRE.

Le ministère est un trait d'union entre le souverain et le parlement.

I *Histoire du ministère*, distinction entre le conseil des ministres et le conseil privé.— Reconnaissance sous Edouard II du principe de la responsabilité ministérielle.—Le ministère perdit sa liberté d'action sous les rois de maison de Tudor, et sa dépendance ne fit que s'accentuer sur les Stuarts.—Role du conseil pendant le prétectorat de Cromwell, sous Charles II et Jacques II.— Guillaume III fit le premier essai du gouvernement parlementaire en choisissant ses ministres au sein de la faction dominante.

II *Composition du ministère*, distinction entre le cabinet et le ministère.

III *Formation du ministère et rôle du premier ministre.*— Le roi forme un gouvernement par l'entremise d'un de ses ministres connu sous le nom de premier ministre.— Origine de l'office de premier ministre.— Le chef du gouvernement peut-être choisi indistinctement dans les deux chambres.— Pouvoir et autorité du premier ministre.

IV *Rôle du ministère et solidarité des ministres.*— Le ministère agit comme un ensemble devant le pays et devant les chambres. — Il tombe, ainsi qu'il a vécu, comme un seul et même tout. — Réunions du cabinet, secret de ses délibérations.

V *Rapports entre le souverain et les ministres.*—Le premier ministre est l'intermédiaire obligé entre le roi et le cabinet.—Le roi ne peut avoir d'autre volonté politique que celle de ses ministres.— Il n'en conserve pas moins une large initiative et il prend connaissance de toutes

les décisions de son cabinet.—Cas de lord Palmerston.—Dissentiments au ministère, nécessité de l'intervention du premier ministre.—Démission du gouvernement.

VI *Rapports entre le ministère et le parlement.*—Rôle du ministère devant les chambres.—Opinion de M. De-Celles.—Le ministère est le chef politique de la majorité parlementaire et le parlement est le juge du ministère.—Division.—§ 1ère. *Le cabinet est chargé de la direction politique du parlement.*—Les ministres doivent faire partie des chambres, mais ceux des ministres qui siégent à la chambre des communes à leur entrée en fonctions, sont obligés d'obtenir la confirmation de leur mandat ; exceptions.—Direction du parlement ; discours du trône, adresse en réponse à ce discours.—Conduite des travaux législatifs.—Initiative du ministère en matière de législation, droits des membres privés, bills privés.—Direction générale des chambres.—§ 2ième *Le parlement est le juge du ministère et ce dernier ne peut gérer les affaires publique, que tant qu'il jouit de la confiance des chambres.*—Responsabilité ministérielle.—Deux genres de responsabilité, responsabilité générale ou collective, responsabilité directe ou particulière. — Le ministère ne subsiste qu'à la condition de posséder la confiance de la chambre des communes. — Interpellations.—Votes de non-confiance, chute du ministère.—Le ministère condamné par la chambre des communes peut donner sa démission ou dissoudre les chambres. — Conditions de la dissolution. — Responsabilité particulière des ministres, mise en accusation. — Responsabilité civile et responsabilité politique.—Exemples.—Conclusion.

Le roi, avons-nous dit au commencement de ce traité, est investi du pouvoir exécutif, le parlement conjointement avec le souverain de la fonction législative. Mais ce pouvoir exécutif, avons-nous ajouté, le souverain ne peut l'exercer que de l'avis de ses ministres et ceux-

ci ne peuvent conseiller le roi, qu'en autant qu'ils possèdent la confiance du parlement. Le ministère est donc le trait d'union entre le souverain, impuissant à exercer sans contrôle le pouvoir dont il est la source, et le parlement qui est incapable d'administrer directement les affaires publiques.

La doctrine de l'irresponsabilité personnelle du roi n'est pas nouvelle dans la constitution anglaise. Le souverain a toujours régné au-dessus des partis, sa personne était sacrée et inviolable, et quels que fussent ses abus de pouvoir, il n'était justiciable d'aucun tribunal terrestre. Mais pour agir, le roi avait besoin d'intermédiaires qui se constituassent les exécuteurs de sa volonté. Ces intermédiaires, le parlement pouvait les atteindre et le cas échéant, il visitait sur eux les actes arbitraires du roi. Telle a toujours été la théorie constitutionnelle et de tout temps le souverain a eu un entourage d'agents, de ministres, qu'on rendait bon gré. mal gré responsables de ses actes d'administration. Voilà l'origine et la nécessité primordiale du ministère dans la constitution anglaise.

I

Histoire du ministère.—Le parlement portait autrefois le nom de grand conseil, *magnum concilium*, et le souverain prenait ses avis surtout pour en obtenir les subsides nécessaires pour l'administration de la chose publique. Mais il y avait un autre conseil qu'il consultait plus souvent et qu'il initiait dans un dégré plus ou moins grand aux détails du gouvernement. Ce conseil a plus tard porté le nom de *conseil privé*, ses membres étaient choisis par le souverain, tandis que les membres du grand conseil ou du parlement étaient en partie du moins élus par les bourgades.

Les membres du conseil privé ont quelquefois siégé au parlement, où ils avaient pour le moins voix délibérative. Leur mission était de guider le roi dans le gouvernement du pays et dès le règne d'Edouard II, il a été reconnu que le souverain ne devait rien faire sans le consentement des membres de ce conseil et si ceux-ci ne pouvaient faire prévaloir leurs avis, ils avaient le droit de se retirer et d'abandonner leurs charges.(1)

(1) Todd, vol. II, pp. 26-27.

Voilà presque une définition du gouvernement responsable tel que nous le connaissons. Et pour pousser la similitude encore plus loin, nous trouvons dans les annales anglaises plusieurs cas de ministres ou conseillers privés qui ont été démis de leurs fonctions sur pétition de la chambre des communes. Du reste, le roi devait compter dans son conseil les grands fonctionnaires de l'état tels que le chancelier, le lord trésorier, le garde du sceau privé, le chambellan et l'intendant (*steward*) de sa maison. En outre il y avait les archevêques de Cantorbery et d'York et dix ou quinze pairs ecclésiastiques ou séculiers.(1)

A l'événement de la maison de Tudor, le conseil perdit son indépendance et ne devint qu'un instrument assez servile entre les mains du roi. Extérieurement, cependant, tout se faisait par son entremise, ses comités ou commis-

(1) Ce qui mettait le roi sous la dépendance de ses ministres, c'est que le chancelier avait seul la garde du grand sceau (*great seal*) et que lui seul pouvait l'apposer à un document quelconque. Avant de le faire, il lui fallait un ordre par écrit du roi ; cet ordre devait être scellé du sceau privé (*privy seal*) qui était confié à un fonctionnaire de l'état. Or, sans le grand sceau, aucun document n'avait de caractère officiel, et les concessions du roi demeuraient sans effet tant que le chancelier et le garde du sceau privé n'y avaient coopéré. Ainsi ces deux fonctionnaires étaient forcément consultés et ils agissaient souvent avec la plus grande indépendance.

sions se divisaient l'administration des affaires publiques, mais le souverain tirait les ficelles et faisait mouvoir tout le rouage administratif. Cette dépendance ne fit que s'accentuer sous les Stuarts ; les conseillers cessèrent d'être les serviteurs du roi, pour devenir désormais ses complices, mais le parlement se montra de plus en plus récalcitrant et les conseillers pervers furent mis en accusation, voire même envoyés à l'échafaud, comme l'infortuné Wentworth, comte de Strafford. Le parlement, on le sait, eut raison de l'autorité royale, la chambre des communes, au mépris de la constitution, décréta la déchéance du roi et l'abolition de la monarchie. Un conseil d'état de quarante et une personnes, exerça pendant plus de quatre ans le pouvoir exécutif. Il dut s'effacer devant Cromwell et le tout-puissant protecteur le remplaça par un conseil militaire qui se fit l'exécuteur complaisant de sa volonté. A l'événement de Charles II, le conseil du roi redevint ce qu'il avait été sous Charles Ier, il entra de nouveau en lutte avec le parlement et provoqua une crise qui amena la révolution de 1688.

On n'a pas toujours distingué le cabinet du

conseil privé qui aujourd'hui ne figure que dans les occasions solennelles et dans les cérémonies d'apparat. Sa création est due un peu à la force des choses, un peu à l'habitude que les souverains avaient contractée de consulter certains conseillers de préférence aux autres. Le nom même de *cabinet* lui fut donné sous Charles Ier parcequ'il se réunissait dans une chambre intérieure du palais donnant sur la salle du conseil. Cette innovation excita vivement la jalousie de la chambre des communes qui se plaignit amèrement de l'administration des affaires publiques par des conseils de cabinet. Aussi Cromwell s'empressa-t-il de les abolir. Sous Charles II, un comité du conseil privé, spécialement chargé des affaires étrangères, exerça réellement les fonctions du gouvernement, il est resté célèbre sous le nom de *Cabal.* (1) Ce cabinet dura quatre ans, on le remplaça par un conseil formé par sir William Temple, un des hommes d'état les plus en vue de l'époque. Le but du nouveau premier ministre, si nous pou-

(1) Des historiens ont prétendu que c'est là l'origine du mot *cabal* parce qu'on obtient ce mot en réunissant les initiales des cinq conseillers, Clifford, Arlington, Buckingham, Ashley et Lauderdale, que rentermait ce conseil. Ce ne fut toutefois qu'une curieuse coïncidence, car le mot était connu depuis longtemps.

vons lui donner ce nom, était de réunir autour de la couronne les principaux officiers de l'Etat, comme les chefs des partis au parlement. On ne connaissait pas alors le principe de la solidarité ministérielle et les conseillers conservaient toute leur indépendance d'action. Ce conseil, qui comptait trente membres, ne dura que peu, on lui substitua un conseil particulier qu'on pouvait plus facilement réunir et qui gardait mieux les secrets du gouvernement. Cet état de choses subsista jusqu'à la révolution de 1688. Guillaume III aimait le pouvoir et ne souffrait pas l'intervention officieuse du parlement dans sa politique continentale, mais pour rallier la députation, il crut devoir choisir ses ministres au sein de la faction dominante. Ce fut le premier essai de gouvernement parlementaire. Une difficulté qu'on eut à combattre, c'était la répugnance de la chambre des communes d'admettre dans son sein des personnes exerçant quelque charge sous la couronne. On trouva enfin la règle moderne qui oblige les nouveaux ministres à se faire réélire après acceptation de leurs charges.

Cette règle ne paraît pas offrir aujourd'hu
de grands avantages, mais la chambre de
communes a toujours rejeté les proposition
qui tendaient à son abolition.

Mais si Guillaume III avait compris qu'i
valait mieux choisir ses ministres parmi le
chefs du parti qui dominait aux communes, i
ne sut aller jusqu'aux conséquences logique
de ce principe en changeant son ministèr
quand la composition politique de la chambr
avait elle-même changé. Une nouvelle élec
tion générale avait privé les ministres de l
plupart de leurs partisans, mais on ne songe
pas à les remplacer par leurs adversaires. L
lutte entre la couronne et la majorité parle
mentaire recommença donc de plus belle
Pourtant, on eût évité toute difficulté e
décrétant le principe de la responsabilit
des ministres à la chambre des commune
Ce n'est que plus tard qu'on le comprit e
que le cabinet devint, comme on l'a dit, u
comité du parlement chargé de l'administra
tion des affaires publiques.

Voilà en quelques mots l'histoire de ce con
seil qui, sans posséder une existence officiell
et légale, est aujourd'hui la clef de voute d

institutions anglaises. Poussons plus loin notre étude et voyons ce qu'est le cabinet aujourd'hui.

II

COMPOSITION DU MINISTÈRE EN ANGLETERRE.—Il faut nous mettre en garde contre nos idées préconçues en étudiant l'organisation gouvernementale anglaise, car le cabinet en Angleterre et le cabinet au Canada ne sont pas la même chose. En Angleterre, il y a un grand tout, le ministère, ou comme l'appellent les Anglais, *the administration* ; il y a de plus un conseil assez restreint en nombre, qu'on nomme le cabinet. Tous les membres du cabinet forment partie du ministère, mais tous les ministres ne pénètrent pas dans le cabinet. Le ministère, c'est l'ensemble des fonctionnaires politiques qui sont chargés de l'administration des affaires publiques. Le cabinet, c'est le groupe dirigeant ; il se compose nécessairement des principaux ministres ; c'est lui, à proprement parler, qui est appelé à gouverner le pays. Les autres membres du gouvernement ne remplissent que des charges

subalternes et ils doivent subir la direction du cabinet. En dehors du cabinet, on ne fait partie du ministère qu'à la condition de remplir une charge publique, mais on peut se trouver dans le cabinet sans être investi d'aucune fonction ; on est alors ministre sans portefeuille et partant sans salaire.

Le ministère, nous ne parlons pas maintenant du cabinet, se compose en Angleterre des officiers suivants :

Le premier lord de la trésorerie ;

Le chancelier de l'échiquier ou ministre des finances ;

Les cinq principaux secrétaires d'état, c'est à savoir les secrétaires d'état pour l'intérieur *(home secretary)*, pour les affaires étrangères, pour les colonies, pour la guerre et pour les Indes ;

Le premier lord de l'amirauté ;

Le lord-chancelier.

Ces officiers, ainsi que le lord président du conseil et le garde du sceau privé *(Lord Privy Seal)*, font toujours partie du cabinet.

Voici maintenant la liste des autres ministres qui peuvent être du cabinet, mais qui n'en font pas nécessairement partie :

Cinq lords puinés de l'amirauté ;

Trois lords puinés de la trésorerie ;

Le commissaire des édifices et travaux publics ;

Le chancelier du duché de Lancastre ;

Le président du bureau du commerce ;

Le maître-général des postes ;

Le paie-maître ;

Le président du bureau créé par la loi concernant le paupérisme *(poor law board)* ;

Le président du bureau de santé et le vice-président du comité du conseil de l'instruction publique ;

Deux secrétaires de l'amirauté ;

Un secrétaire de la commission du paupérisme (*poor law commission*) ;

Cinq sous-secrétaires d'état respectivement pour l'intérieur, pour les affaires étrangères, pour les colonies, pour la guerre et pour les Indes ;

Le juge avocat-général ;

Le procureur-général et le solliciteur-général ;

Pour l'Ecosse, il y a le lord-avocat et le solliciteur-général ;

Pour l'Irlande, il y a le lord-lieutenant ou

vice-roi (que l'on choisit toujours parmi les pairs du royaume), le secrétaire principal (*chief secretary*), le lord-chancelier, le procureur-général et le solliciteur-général. Parmi les officiers qui dépendent du ministère, on compte aussi les principaux officiers de la maison du souverain.

Voilà pour la composition du gouvernement, qui comprend cinquante ou soixante personnes, le cabinet se limitant ordinairement à une quinzaine de ministres. Il va sans dire que plusieurs des charges que nous avons énumérées sont des sinécures et que la même personne peut être titulaire de deux offices. On peut aussi appeler au cabinet des lords ou des membres de la chambre des communes sans les investir d'aucune fonction publique. Tout cela est laissé à la discrétion du premier ministre qui compose son cabinet et son ministère comme il l'entend. (1)

(1) Les salaires dépendent de la charge et non de la qualité de ministre. Le premier ministre, le chancelier de l'échiquier et les principaux secrétaires d'état ont chacun £5,000 stg. par année, le premier lord de l'amirauté £4,500 et les autres ministres généralement £2,000 par année. Quand une même personne remplit deux charges, elle touche le salaire de la plus importante de ces charges. Quelques ministres ont en sus de leurs émoluments une résidence officielle.

III

FORMATION DU MINISTÈRE ET RÔLE DU PREMIER-MINISTRE.—Quand il s'agit de créer un ministère, le roi mande un des principaux hommes d'Etat de la nation, ordinairement le chef du parti qui domine à la chambre des communes, et le charge de la formation d'un nouveau gouvernement. Le premier-ministre ainsi désigné est d'une manière spéciale le ministre du roi et il choisit librement ses collègues, sauf l'approbation du souverain. Mais, de même que le cabinet, l'office de premier-ministre n'est pas reconnu par la constitution ; c'est une prééminence qui après avoir été accidentelle au début, est maintenant consacrée par la tradition. Autrefois, le roi présidait lui-même les réunions du cabinet. Mais Georges Ier, qui ne comprenait pas l'anglais, n'assistait pas à son conseil et l'un des ministres allait lui rendre compte de la délibération. Georges II ne se montra guère plus assidu et aujourd'hui on peut dire, telle est en Angleterre l'influence de l'usage et de la tradition, que la constitution ne sanctionnerait plus la présence du souverain au conseil. Donc, un

des ministres, ordinairement le plus influent, servait autrefois d'intermédiaire entre le cabinet et le roi. Du reste, dans le conseil, par la force des choses, une voix parlait avec plus d'autorité que les autres, un ministre jouissait plus particulièrement de la faveur royale. Ainsi Walpole, ainsi lord Chatham, ainsi lord North, par la puissance de leur volonté, autant que par la faveur du roi, ont dominé les autres ministres et ont décidé de la politique du royaume. A la fin, on arriva à la pratique moderne de laisser à un des ministres, appelé le premier ministre, le soin de choisir ses collègues et de dresser le programme du ministère.

Le premier ministre peut être un lord ou un membre de la chambre des communes. Il n'est pas même nécessaire qu'il soit revêtu d'une charge publique, bien que, suivant un usage immémorial, il ait exercé les fonctions de premier lord de la trésorerie (1). Il est,

(1) Lord Salisbury, quand il fut appelé au pouvoir comme premier ministre en 1885, dérogea à cette pratique en acceptant le portefeuille de secrétaire d'état pour les affaires étrangères. Cette conduite fut assez vivement critiquée, quoiqu'il y eut là plutôt une question de sentiment et de tradition que de principe. William Pitt avait pourtant exprimé l'opinion que le premier ministre devait être chargé plus spécialement de l'administration financière du pays, mais les relations de nation à nation ont pris une si grande impor-

comme nous aurons occasion de le faire remarquer plus loin, l'intermédiaire obligé entre le souverain et le conseil des ministres. Il possède, plus que ses collègues, la confiance de la couronne car tandis qu'il est le choix direct du roi, les autres ministres n'ont été désignés que par le premier-ministre. Le souverain peut exiger de lui des promesses quant aux questions qui agitent la nation, il ne peut lui en demander pour l'avenir et à l'égard de cas problématiques. De son côté, avant d'accepter de former un ministère, le premier ministre peut demander toutes assurances qui ne tendraient pas à restreindre l'initiative du roi, ou à entraver le libre exercice des prérogatives royales. Le correctif des exigences royales est la nécessité où se trouve le souverain de se faire entourer de conseillers qui possèdent la confiance du parlement.

Le premier-ministre est donc le pivot même du gouvernement. Tous les autres

tance de nos jours, que le chef du cabinet est appelé à leur donner une attention toute particulière. C'est ainsi que nous avons vu Cavour et Bismark à la tête du département des affaires étrangères et l'Angleterre ne peut que gagner à confier au premier de ses ministres le soin de diriger et de promouvoir dans le concert uropéen sa politique et ses intérêts.

ministres peuvent se retirer ; lui, restant, le gouvernement subsiste ; quand il disparaît, tout tombe. Il a plus de pouvoir réel que l roi lui-même, il choisit qui il veut pour l'aider dans le gouvernement du pays, il impose sa manière de voir et il peut exiger la démission d'aucun de ses collègues. Il n'a au-dessus de lui que le parlement, ou plutôt que la chambre des communes, mais il peut appeler de celle-ci à la nation. Il n'est peut-être que le roi d'un jour, mais quelque éphémère que puisse être son règne, il n'en exerc pas moins une grande et bien durable influence.

IV

Rôle du ministère et solidarité des ministres.—Une fois constitué, le ministère agit devant le pays et le parlement comme un tout. Quels que soient les dissentiments pendant la délibération au sein du cabinet, rien n'en doit paraître quand il s'agit de discuter devant les chambres la politique du gouvernement. Les ministres sont solidaires les uns des autres. La responsabilité ne se

divise pas ; on ne peut distinguer dans le groupe ministériel, le véritable coupable, c'est le ministère lui-même qu'il faut attaquer et c'est le ministère et chacun des ministres qui seront appelés à se défendre. Si un membre du gouvernement veut échapper à cette solidarité, il doit offrir sa démission. Tant qu'il reste au ministère, il ne peut combattre au parlement, la politique qu'il a combattue au conseil, il ne peut même laisser entendre qu'il s'y est opposé ; il doit mettre de côté tout dissentiment et défendre publiquement les mesures qu'on lui a imposées.

S'il est condamné par le parlement, le gouvernement tombe ainsi qu'il a vécu, comme un seul et même tout. Aucun ministre ne peut garder son portefeuille, la condamnation s'adresse à tous et à chacun. Non seulement le cabinet, qui au fond est l'auteur de la politique ou du projet de loi qui vient d'échouer, mais tous les autres membres du ministère, tous les chefs des départements disparaissent. On constitue un nouveau ministère et les anciens ministres font place à leurs adversaires. Même alors, ils sont liés par le secret, ils ne peuvent désigner du doigt ceux de leurs col-

lègues qui ont amené leur chute commune. Le principe de la solidarité les poursuivra toujours et partout et au fond ils ne pourront s'en prendre qu'à eux-mêmes, car en restant au ministère, ils ont réellement adopté, ils ont embrassé les opinions qu'ils voudraient maintenant incriminer.

Le cabinet se réunit ordinairement une fois par semaine, les convocations se faisant par l'entremise du premier ministre. On peut toutefois discuter telle ou telle mesure en petit comité, composé ordinairement des chefs des départements intéressés, sauf à mettre ensuite tout le cabinet au courant de la question. Même, quand le cas est urgent et qu'il est difficile de réunir le conseil, le premier ministre peut, sous sa responsabilité, y aviser comme il croit bon, car s'il peut imposer sa volonté aux autres ministres, à plus forte raison peut-il, dans une circonstance critique, agir sans les consulter. Le cabinet prendra connaissance de tout en temps opportun et il ratifiera la décision du premier ministre où les dissidents donneront leur démission.

Il n'y a pas de procédure à proprement

parler pour les réunions du cabinet. Chaque ministre prête serment de garder le secret des délibérations, même à l'égard des autres membres du gouvernement qui ne font pas partie du cabinet et l'on ne permet à aucun secrétaire ou greffier d'y assister. Il n'y a pas même de compte rendu des délibérations du cabinet. Quand il s'agit de donner effet à la décision, on prépare une minute que l'on soumet au souverain et qui devient, par suite de son approbation, un ordre de la reine en conseil. Ces minutes ou ordres sont essentiellement révocables, à moins naturellement qu'il ne s'agisse de la mise en force d'une loi votée par les chambres. Quand un ministère disparaît, tout son système administratif tombe avec lui. Ses décisions d'ailleurs ne sont jamais irrévocables, au contraire elles varient et se modifient suivant les circonstances. Le cabinet et dans un certain sens le premier ministre tiennent le gouvernail de l'état ; bien souvent tout dépend du vent de l'opinion ou des écueils qui se cachent sous les flots. Cette direction secrète, éphémère même, mais toute puissante tant qu'elle dure, est une des curiosités, d'aucuns disent une des anomalies du système constitutionnel.

V

Rapports entre le souverain et les ministres.—Les relations entre le ministère et le souverain sont assez curieuses. On se rappellera que le roi est la source de toute justice et que le pouvoir exécutif est entièrement entre ses mains. Néanmoins, il est entouré de ses ministres responsables qui le guident et le dirigent dans l'administration de la chose publique ; le souverain peut accepter ou refuser les avis qu'on lui offre, sauf à conserver ses ministres ou à les remplacer par des conseillers plus dociles, mais il n'agit jamais que par leur entremise.

Entre le roi et le cabinet,le premier ministre est l'intermédiaire obligé. Pendant toute la durée du ministère, il s'engage entre le roi et son premier ministre une correspondance constante touchant les affaires de l'Etat. Les autres ministres, chefs de départements, ont accès à la personne du roi, mais la pratique constitutionnelle veut que le premier ministre ait connaissance des communications qu'ils lui font, quand il n'en est pas lui-même l'intermédiaire. En dehors du

ministère, le roi ne doit faire part de ses vues politiques à personne. Les pairs du royaume ont le droit de lui demander une audience ou de lui faire tenir leurs observations sur les affaires publiques mais, dans ce cas si le premier ministre n'est pas au courant de tout, le roi n'exprimera aucune opinion. Lorsqu'une crise grave agite le pays, lorsqu'une mesure ministérielle d'une importance majeure rencontre une opposition factieuse, le roi peut, du consentement de ses ministres, offrir des conseils aux pairs du royaume qui approchent de lui, mais il ne doit pas aller au-delà et il devra surtout se garder d'exercer aucune pression sur la libre détermination du parlement. Il faut se rappeler cette maxime fondamentale du droit constitutionnel que le roi n'a d'autre volonté politique que celle de ses ministres et que c'est à ceux-ci à défendre les droits de la couronne au sein des chambres.

Toutefois, si le roi ne peut avoir d'autre volonté que celle de ses conseillers, il ne s'en suit pas que ceux-ci puissent le traiter comme une espèce de mennequin politique et parler en son nom et annoncer la politique de son

gouvernement sans son consentement. Aussitôt que le cabinet a décidé d'adopter une mesure quelconque, le premier ministre doit en conférer avec le souverain et lui demander de signifier là-dessus son bon plaisir. Il va sans dire que le roi se rangera de l'avis de son gouvernement ou bien, sur démission de celui-ci, il devra trouver des ministres qui consentiront à appuyer sa décision. Mais le souverain a le droit de critiquer la politique adoptée par le cabinet et sa grande expérience donnera sans doute à ses observations un poids considérable. Pour n'avoir pas voulu consulter Georges III sur la question de l'émancipation des catholiques en 1800, William Pitt se vit retirer la confiance de la couronne et lord Addington, son successeur, faillit avoir le même sort pour avoir conduit, sans l'aveu du roi, des négociations pour la reconstruction du ministère. Cependant il n'est pas nécessaire, d'après la pratique suivie en Angleterre, de consulter le souverain sur les questions purement administratives qui ne constituent pas un changement d'action ou de politique ; pour celles-là on s'en rapporte ordinairement à la sagesse

du chef du département intéressé et il peut très bien se faire que le cabinet lui-même n'en soit pas saisi.

En Angleterre, quand la question à l'étude est importante, on prépare un mémoire ou minute que le premier ministre soumet au roi. Dans ce document, on donne les noms des ministres qui assistaient à la réunion du cabinet où la décision a été prise. S'il y a eu dissentiment, on doit expliquer sur quoi il a porté et nommer les dissidents. Mais on ne peut exiger que chaque ministre expose au roi sa manière de voir, le cabinet agit comme un tout et quand les dissidents ne se retirent pas, ils sont censés s'être ralliés à l'opinion de la majorité.

Ainsi, le roi sera pleinement au courant de chaque question, il se prononcera en connaissance de cause et les ministres devront ou bien suivre sa direction ou lui laisser pleine et entière liberté de les remplacer. On conçoit que le roi n'imposera sa volonté que dans un temps de crise, mais la constitution lui reconnaît ce droit tout en permettant aux ministres de sauver leur responsabilité en remettant leurs portefeuilles. On a voulu ainsi

concilier l'indépendance du souverain et la liberté de ses conseillers.

Ces principes reçoivent leur application surtout pour les relations du gouvernement avec les puissances étrangères. Toute dépêche, toute note diplomatique doivent être communiquées au souverain avant qu'elles soient transmises aux ambassadeurs qui représentent la couronne à l'étranger. Le premier ministre prend d'abord connaissance de ces documents et les transmet ensuite au roi. Si le secrétaire d'état pour les affaires étrangères néglige d'observer cette règle, le roi peut, sous la responsabilité particulière du premier ministre, le démettre de ses fonctions. Ce fut le sort de lord Palmerston, secrétaire d'état pour les affaires étrangères en 1851, son cas est intéressant à plus d'un titre.

Le prince Louis-Napoléon, président de la république française, venait de consommer son coup d'état du 2 décembre, par lequel il s'était emparé de la couronne impériale. En présence de ces graves événements, le gouvernement de la reine, présidé alors par lord John Russell, décida d'observer la plus absolue neutralité et on communiqua officiellement

te décision à lord Normanby, ambassadeur l'Angleterre à Paris. M. Walewski représen- alors la France à la cour de Saint-James et s une conversation qu'il eut avec lord Pal- rston, ce dernier lui exprima son entière probation du coup d'état et de ses consé- uences. Quand donc lord Normanby voulut mmuniquer au gouvernement français la ision du ministère de lord John Russell, on fit connaître les déclarations contraires de lord Palmerston. En face de cette contradiction, l'ambassadeur anglais crut devoir demander de nouvelles instructions à lord Palmerston. Au cours ordinaire des affaires, sa dépêche parvint jusqu'au premier ministre qui s'empressa de mettre lord Palmerston en demeure de lui fournir des explications. La reine fit aussi demander au premier ministre ce que voulait dire cet incident assez extraordinaire. Mais lord Palmerston parut ne tenir aucun compte des observations de son chef ; sans consulter le cabinet, il répondit à lord Normanby, se justifiant de son expression d'opinion et prétendant qu'il ne se mettait nullement en contradiction avec la décision du cabinet.

Copie de cette dépêche fut également remise au premier ministre, mais seulement après qu'elle eût été envoyée à lord Normanby. Lord John Russell considéra que la conduite de lord Palmerston péchait tellement contre la doctrine et les précédents constitutionnels, qu'il dut conseiller à la reine de le révoquer. Le cabinet et la chambre approuvèrent la décision du premier ministre et on peut ajouter qu'aucun ministre ne voudrait aujourd'hui se rendre coupable d'un tel acte d'insubordination. (1)

Nous avons dit qu'il peut se soulever des dissentiments au sein du cabinet et qu'il est du devoir des dissidents de se soumettre à la décision de la majorité ou de se retirer du ministère. On a vu des ministres en venir aux mains, témoin le duel entre lord Castlereagh et M. Canning en 1809. C'est ici que le premier ministre doit intervenir et exercer son autorité prépondérante. S'il ne peut mettre un terme au conflit, il doit exiger que l'un des adversaires donne sa démission car rien n'affaiblit un ministère comme ces dis-

(1) On crut lord Palmerston coulé à jamais, mais il revint bientôt à la surface et eut, comme il le disait, son *tit for tat* avec John Russell.

sensions intestines. Il remplacera le démissionnaire à sa discrétion et quand il agit ainsi comme juge et qu'il décide entre deux opinions contraires, il devra autant que possible faire triompher l'avis de la majorité du cabinet.

Enfin, dernière observation, les ministres offrent leur démission en remettant au roi les insignes de leur charge. Si le ministère lui-même est renvoyé, un nouveau secrétaire d'état communique la volonté du roi aux anciens ministres. Si la démission est volontaire, l'usage veut que les ministres se réunissent au palais et qu'ils remettent là et alors leurs insignes au souverain. Dans l'un et l'autre cas, le roi confie à un membre de la chambre des lords ou à un membre de la chambre des communes le soin de former un nouveau ministère.

VI

RAPPORTS ENTRE LE MINISTÈRE ET LE PARLEMENT.—Nous avons dit un mot déjà des relations qui existent entre le ministère et le parlement, mais le sujet mérite des

développements plus étendus. Car c'est au sein même des chambres que le ministère agit, c'est là l'arène où il doit défendre sa politique contre tout venant ; il y comparaît devant ses juges et pendant la durée des sessions, on ne lui accorde ni trève, ni repos.

Sortir d'une bataille et combattre à l'instant,

c'est pour le ministère l'histoire de tous les jours, de toutes les heures. Et pendant ce temps, le cabinet joue toujours un double rôle. En dehors de la chambre, il administre avec une entière indépendance, les affaires du royaume ; sous les voutes de Westminster, il ne se contente pas seulement de défendre ses actes, en tant que pouvoir exécutif, il doit encore prendre l'initiative des fonctions législatives qui appartiennent exclusivement au parlement. Il est donc à la fois la volonté qui statue et la main qui exécute. Il est le trait d'union entre la couronne et les chambres, car il exerce les prérogatives du roi en même temps qu'il guide et conduit l'assemblée des notables du royaume. C'est grâce à ce double rôle qu'on a pu tout concilier dans le passé et mettre un terme aux luttes presque séculaires

qui divisaient autrefois le roi et le parlement en Angleterre.

Un publiciste canadien d'un grand mérite, M.A.D. DeCelles, apprécie comme suit le rôle du ministère dans la constitution anglaise : " C'est au cabinet, dit-il, qu'appartient aujour- " d'hui, dans tous les pays de droit constitu- " tionnel anglais, l'initiative de la législation, " et s'il arrive qu'un député présente un pro- " jet de loi, il n'obtient la sanction royale " que si tel est le bon plaisir du cabinet qui " a concentré entre ses mains les privilèges " du parlement et absorbé les prérogatives " de la couronne dont il couvre la responsa- " bilité de nom et de fait. Par contre, le " parlement, qui, d'après la tradition doit " avoir l'initiative en matière de lois, s'est " attribué la surveillance de l'exécutif qu'il " cherche constamment à contrôler. Voyez " ce qui se passe maintenant même au " Canada pendant les sessions de la chambre " des communes ou de nos assemblées légis- " latives ? Tous les actes du ministère sont " soumis à une série d'enquêtes. On l'accable " de questions, d'interpellations sur tous les " faits et gestes administratifs. Aucune

" dépense, si minime qu'elle soit, n'échappe
" aux investigations de la chambre qui porte
" la lumière sur tous les points de la machine
" administrative. Le cabinet, durant la ses-
" sion, n'est plus qu'un comité de la chambre
" et se trouve entièrement soumis à ses
" ordres." (1)

Selon l'idée de M. DeCelles, le cabinet s'est attribué la fonction législative, apanage séculaire du parlement, et ce dernier a fait acte de représailles en s'emparant, au moins indirectement, du pouvoir exécutif. Poussons plus loin notre analyse car, indépendamment de cette question de changement de rôles, il y a, à première vue, contradiction apparente dans cette appréciation.

M. DeCelles nous montre d'abord un cabinet tout puissant " qui concentre entre ses mains les privilèges du parlement et absorbe les prérogatives de la couronne " et malgré tout cela, ce même cabinet, pendant la session, " n'est plus qu'un comité de la chambre " qui " cherche constamment à le contrôler." Cependant, l'idée n'est pas absolument fausse, au

(1) Voir l'article de M. DeCelles, *La crise du régime parlementaire, Nouvelles Soirées Canadiennes*, mai 1887.

contraire. En écartant la doctrine que le ministère pourrait faire refuser la sanction royale à un projet de loi qui a reçu l'assentiment des chambres, doctrine qui pêche évidemment contre le principe de la responsabilité ministérielle, (1) nous devons admettre et même poser comme axiomes de droit constitutionnel ces deux principes : 1o. le ministère est chargé de la direction politique du parlement, surtout de la chambre des communes, 2o. le parlement, et principalement la chambre des communes, a le droit constitutionnel de manifester, au sujet des actes ministériels, soit son approbation, soit son blâme, et de donner sa confiance au cabinet ou de la lui retirer. Obligation du ministère, qui jouit de l'appui de la majorité parlementaire, de diriger cette majorité et partant la chambre toute entière,—droit

(1) Comme nous aurons occasion de le faire voir quand nous traiterons la procédure parlementaire, le ministère ne pourrait logiquement conseiller à la Reine de refuser de sanctionner un projet de loi adopté par les chambres. En effet, de deux choses l'une : ou bien le ministère s'est opposé inutilement à l'adoption du bill, et alors il a perdu la confiance de la chambre qui refuse de l'écouter, ou bien il a appuyé le projet de loi ou du moins laissé faire. Dans ce dernier cas, ce serait faire preuve d'inconséquence et de légèreté que de combattre au conseil une mésure qu'on a appuyée au parlement. Depuis près de deux siècles, il n'est plus question de véto en Angleterre. Le droit existe, mais il est tombé en désuétude surtout depuis la concession du gouvernement responsable.

de la chambre de contrôler les actes du gouvernement et de lui signifier, en temps de crise, qu'il ne doit plus gérer la chose publique ; tout le droit parlementaire est dans cette contradiction apparente qui renverse quelquefois les rôles et accorde au serviteur d'hier de pouvoir juger son maître demain. Le cabinet est le chef du parlement et le parlement est le juge du cabinet. Voilà le double aspect sous lequel nous étudierons la question si importante des relations qui unissent le ministère au parlement et le parlement au ministère.

§ 1. *Le cabinet, d'après la théorie constitutionnelle, est chargé de la direction politique du parlement.*

Pour bien diriger un corps quelconque, il faut lui appartenir du moins d'origine et cependant constituer un être à part et mener une existence séparée sinon indépendante. (1)

(1) Nous savons qu'on pourrait nous reprocher de baser notre théorie de l'autorité ministérielle sur la conception d'un pouvoir au sein d'un autre pouvoir, *imperium in imperio*. On voudra toutefois se rappeler que nous faisons du droit et non de la philosophie. Nous expliquons pour le moment ce qui est et non ce qui devrait être. Nous ne songerions du reste jamais à parler de l'*autorité* du cabinet, nous aimons mieux, vis-à-vis du parlement, désigner sous le nom de *direction* le pouvoir que le gouvernement exerce.

C'est aussi la première condition, la règle constitutionnelle invariable que les ministres fassent partie du parlement. Il y a surtout deux raisons qui ont fait adopter cette pratique. D'abord, l'idée mère du gouvernement parlementaire, c'est d'associer le parlement au gouvernement du pays. Donc, on doit choisir les ministres au sein des chambres et exiger qu'ils en fassent partie tant qu'ils conservent leur portefeuille. De plus, il est nécessaire, pour assurer le contrôle du parlement, que chaque département du service public soit représenté dans les deux chambres par un chef responsable qui devra répondre de son administration et défendre les actes de ses subordonnés. En Angleterre, quelques départements n'ont pas encore de représentants au parlement et il s'en est suivi de graves inconvénients. Au Canada, on observe mieux la règle constitutionnelle, la seule exception que nous connaissons étant le surintendant de l'instruction publique en la province de Québec, officier qui, d'après la loi, est permanent dans sa charge et ne peut faire partie de la législature. Des raisons particulières ont motivé cette législation qui est naturellement exceptionnelle.

La pratique constitutionnelle exige, pour assurer l'indépendance du parlement, que l'acceptation d'une charge ministérielle par un membre de la chambre des communes rende vacant le siège du titulaire. Il est arrivé souvent que de nouveaux ministres n'ont pu se faire réélire et ont dû attendre quelques mois avant de prendre place à la chambre des communes. Une telle absence doit cependant être d'aussi courte durée que possible et si le sort persiste à se montrer défavorable au ministre, ce dernier devra offrir sa démission.

Pour rendre aussi complète que possible la représentation de chaque branche du service public au parlement, l'usage veut qu'elle ait, autant que faire se peut, un représentant autorisé dans chaque chambre de la législature. Ainsi, si le secrétaire d'état pour les affaires étrangères siège à la chambre haute, un sous-secrétaire aura un siège aux communes. Cette pratique ne prévaut pas ici et le ministre titulaire qui fait partie, disons du sénat, doit charger un de ses collègues de défendre les intérêts de son département devant la chambre des communes. On ne

pouvait, toutefois, sans multiplier outre mesure le nombre des ministres, adopter la pratique anglaise.

On prend les membres du cabinet indistinctement dans les deux chambres, en donnant toutefois la prépondérance à la chambre des communes. Il n'en a pas toujours été ainsi. Le premier cabinet de Georges III (1760) comptait treize pairs et un seul membre de la chambre basse. Plus tard, William Pitt était le seul représentant des communes dans le cabinet dont il était le chef. La proportion ne changea pas notablement jusqu'au *reform bill* de 1832 qui naturellement augmenta le prestige de la chambre des communes. Aujourd'hui, c'est celle-ci qui compte le plus grand nombre de ministres faisant partie du cabinet. Il y a toutefois certaines charges dont les titulaires doivent nécessairement être des pairs. Ainsi, on prend dans la chambre haute le lord chancelier,(1) le lord président du conseil, le *lord privy-seal*. Il en est de même des officiers de la maison du roi. Quatre seu-

(1) Le lord chancelier pourrait, ainsi que nous l'avons dit plus haut, ne pas faire partie de la chambre des lords, car il prend place sur le *woolsack*, qui ne se trouve pas dans les limites de cette chambre. Cependant on lui confère invariablement la pairie, s'il n'en est pas déjà revêtu.

lement sur cinq des principaux secrétaires d'état, ou des sous-secrétaires, peuvent siéger à la chambre des communes. Ordinairement le chancelier de l'échiquier, ou le ministre des finances, au moins trois secrétaires d'état, et les chefs parlementaires des départements de la guerre et de la marine, départements qui entraînent des dépenses très considérables, font partie de la chambre basse.

Les sous-secrétaires d'état sont les aides et les auxiliaires des grands officiers du ministère et principalement des cinq secrétaires d'état. Leur nomination n'entraîne pas la vacance de leur siége, car ils sont pas nommés par la couronne, mais par leurs chefs respectifs. Ils ne diffèrent que sous ce rapport des autres ministres et ils ont sur ceux-ci l'avantage de pouvoir siéger malgré leur nomination, sans aller demander à leurs électeurs la confirmation de leur mandat. Cependant, de même que la loi limite à quatre le nombre des secrétaires d'état qui peuvent siéger à la chambre des communes, de même les sous-secrétaires d'état qui font partie des communes ne peuvent dépasser ce chiffre.

Les ministres doivent donc faire partie du

parlement ; voyons maintenant comment ils conduiront ce corps composé d'éléments si hétérogènes.

La première chose qu'un ministère doit dire au parlement, ce sont les raisons qui ont amené sa convocation. Cela se fait par le discours du trône que préparent les ministres.

Ce document, malgré qu'il paraisse devoir compter parmi les formalités dont on entoure l'ouverture officielle d'un parlement, est cependant d'une importance capitale pour déterminer le programme de la session. C'est, pour nous servir d'une expression un peu triviale, le menu de la législation à faire ; le parlement peut naturellement accepter ce menu ou lui en substituer un autre.

Le discours du trône est donc l'énoncé des raisons qui ont déterminé le roi à convoquer le parlement. Le souverain a coutume d'assister en personne à l'ouverture d'un parlement, mais le discours du trône se prononce toujours en son nom par le lord chancelier. On indique dans ce discours en termes généraux les mesures qui seront soumises à l'attention des législateurs. Mais quand le parlement se réunit pour la pre-

mière fois, l'huissier de la verge noire convoque les communes à la barre de la chambre des lords ; ils y reçoivent instruction au nom du souverain de se choisir un *orateur* ou président, car l'*orateur* est l'organe de la chambre basse. C'est après l'accomplissement de cette formalité, que le chancelier donne lecture du discours du trône.

En réponse au discours du trône, chaque chambre vote une adresse qui en est ordinairement l'écho fidèle. Pourtant, on se contente de rester dans les généralités sans aucunement lier la libre détermination de la chambre quant aux mesures qui devront lui être soumises. On confie le soin de proposer et d'appuyer cette adresse à des députés qui ne prennent pas ordinairement la parole et qui y trouvent par conséquent une excellente occasion de débuter sur la scène parlementaire. Si l'opposition ne peut concourir dans les sentiments et expressions de l'adresse, ou si elle veut constater si le ministère à l'appui de la majorité de la chambre, elle propose un amendement à l'adresse ; au cas contraire, elle laisse passer sans protêt une adresse qui est généralement incolore et ne la lie en rien.

Après l'adoption de l'adresse en réponse au discours du trône, les travaux législatifs de la chambre commencent en même temps que le rôle dirigeant du ministère. Un publiciste canadien que nous avons déjà cité (1) dit que " c'est au cabinet qu'appartient aujour- " d'hui, dans tous les pays de droit constitu- " tionnel anglais, l'initiative de la législation " et il ajoute, comme l'expression d'un regret, que le cabinet a " concentré entre ses mains " les privilèges du parlement." Cette doctrine nous paraît irréprochable, mais nous avouons ne pas comprendre pour quelle raison la chose serait regrettable. Il est en effet très naturel, en même temps que très salutaire, qu'une assemblée nombreuse comme le parlement reçoive une direction quelconque aux mains de personnes responsables. L'absence de conduite a été une des causes des excès de tout genre que la convention a commis pendant la révolution française. Une assemblée nombreuse ne réfléchit guère, elle agit soit par passion, soit par panique ou légèreté, il lui faut une direction forte, énergique et sage, en qui elle ait confiance et en faveur de qui elle consente à se

M. DeCelles, *supra* pp. 135-6.

départir d'une partie de son initiative. C'est ce rôle que joue le cabinet anglais en matière de législation.(1)

C'est le droit et le devoir des ministres de soumettre au parlement les mesures qu'ils croient d'un intérêt général. Si le projet de loi peut affecter les prérogatives de la couronne, le souverain doit en outre autoriser le parlement à prendre la question en considération. Si le projet de loi affectant les droits de la couronne émane d'un simple député, la chambre devra, par une adresse au souverain, demander cette permission avant de voter la mesure en dernière délibération.

Sans rien nier des droits des simples députés, il est maintenant bien établi que le gouvernement doit proposer au parlement les mesures que peut nécessiter l'état du royaume et qu'il est responsable des projets qu'il présente, au point que le rejet d'un bill important peut entraîner sa démission. Il est nécessaire en effet que la législation soit le

(1) On nous objectera peut-être qu'aux Etats-Unis le ministère n'exerce aucun contrôle sur la législation qu'on laisse entièrement entre les mains du congrès. Mais il s'en faut que ce dernier puisse législater à son gré. Tout projet de loi est soumis à un comité qui l'accepte ou le rejette. Si le ministère en Angleterre est un comité de la chambre, assurément la règle constitutionnelle anglaise ne diffère guère de l'usage adopté aux Etats-Unis.

fruit d'études systématiques et d'une direction réfléchie, but qu'on ne pourrait guère atteindre, si l'initiative des lois reposait uniquement dans le parlement. En cette matière, du reste, comme sur tous les autres sujets, le gouvernement agit comme chef de la législature et comme dépositaire d'une partie de ses pouvoirs ; les droits du parlement et surtout de la chambre des communes sont amplement sauvegardés, car ce n'est que tant que la majorité lui accorde sa confiance que le gouvernement peut exercer ces hautes fonctions. Jusqu'à un certain point, le ministère peut accepter certains amendements que la chambre a votés, même contre son gré, mais on ne peut lui demander de sanctionner des propositions qui changeraient la nature d'une mesure importante ; son devoir serait dans ce cas de demander la permission de retirer le projet de loi ou de donner sa démission.

Il va sans dire que les membres privés de la législature ont le droit de proposer des mesures mêmes importantes, mais il faut pour cela le consentement et la coopération du gouvernement, car tant que ce dernier possède la confiance des chambres, il a le

droit et le devoir de surveiller la législation et la majorité ne peut pas, sans lui signifier son congé, lui refuser les moyens d'accomplir ce devoir. La raison de ce contrôle effectif du ministère repose sur le grand principe de la responsabilité qui forme l'*alpha* et l'*omega* du droit constitutionnel. Pas de pouvoir sans responsabilité, pas de responsabilité sans pouvoir, tout le droit parlementaire est dans cette simple énonciation.

Quant aux bills privés, le gouvernement n'a absolument rien à y voir à moins que l'intérêt public ne puisse en être affecté. Hors de ce cas, la chambre agit quant à ces bills sous sa propre responsabilité et n'a aucune direction à recevoir. En Angleterre, on dispense les ministres de siéger sur le comité des bills privés qui est une espèce de tribunal chargé de l'étude de chaque mesure.

Pour pouvoir discuter un bill qui pourrait entraîner la dépense des fonds publics, il faut une permission spéciale de la couronne. Donc pas d'initiative sous ce rapport aux simples députés ; si le gouvernement ne fait pas son devoir, on ne peut que le censurer. Tout ce que l'initiative particulière peut en matière

financière, c'est de proposer la diminution d'une charge publique déjà établie.

Le contrôle dont le gouvernement est investi en matière de législation, il l'exerce sur une plus large échelle quant à la direction générale du parlement. Certains jours lui sont réservés où ses mesures ont préséance sur les autres ordres du jour. Le *leader* de chaque chambre conduit la discussion des projets de loi présentés par le cabinet. C'est encore là une conséquence du devoir des ministres de prendre en main le travail de la législation ; leur accorder ce droit et les priver en même temps des moyens de l'exercer serait illogique et en général ne produirait que confusion au sein d'une assemblée qui est déjà assez difficile à conduire.

Voilà pour le rôle du ministère, rôle, nous ne craignons pas de le dire, qui a empêché le parlement anglais de tomber dans les excès de tout genre qui sont à la charge des assemblées populaires des autres pays. Tant que le ministère se montrera sage et ferme, on évitera de donner dans les précipices qui cotoyent de si près les institutions démocratiques. Le parlement doit pour son propre bien admettre

ce contrôle, car en sacrifiant une partie de sa liberté et de son initiative, il se met en garde contre la licence et l'arbitraire. Du reste, il peut, quand il le veut, reprendre l'exercice de ses droits et chasser du pouvoir le ministère qui abuse de son autorité. Ceci nous amène naturellement à notre seconde proposition.

§ 2. *Le parlement est le juge du ministère et ce dernier ne peut gérer les affaires publiques que tant qu'il jouit de sa confiance.*

En associant le parlement au gouvernement du royaume, on a voulu prévenir pour l'avenir les luttes qui avaient divisé la couronne et la nation surtout pendant la dynastie des Stuarts. Il s'agissait de choisir, ainsi que nous l'avons expliqué, les conseillers du souverain dans les deux branches de la législature et de leur confier la direction des chambres comme des affaires publiques. Mais en même temps, pour assurer une action harmonieuse, il fallait laisser au parlement la faculté de juger les ministres et de les remplacer au cas

où ils ne géreraient pas les affaires publiques suivant la volonté nationale. C'est pour cela que le gouvernement doit posséder la confiance du parlement et surtout de la chambre des communes qui réprésente directement l'électorat du royaume.

Il y a deux genres de responsabilité en droit constitutionnel, la responsabilité générale et collective et la responsabilité directe et particulière. Dans le premier cas, l'existence de tout le ministère est en jeu, dans l'autre supposition, il s'agit de juger et, s'il le faut, de punir un ou plusieurs ministres pour des actes individuels. Parlons d'abord de la responsabilité générale et collective du ministère, c'est à proprement parler la seule responsabilité qu'on puisse qualifier de ministérielle.

D'après la doctrine constitutionnelle, le ministère ne peut administrer les affaires publiques, que tant qu'il possède la confiance du parlement, ou, pour parler pratiquement, de la chambre des communes. Le vote contraire de la chambre haute ne peut entrainer la déchéance du ministère, si les communes lui accordent leur appui. C'est que la chambre

des communes représente directement l'opinion des électeurs qui sont en définitive les véritables juges du ministère et qui peuvent ratifier ou renverser la décision de la chambre basse.

Mais pour juger un ministère, il faut connaître sa politique. D'après la pratique constitutionnelle, le parlement peut exiger d'un ministère qui se présente pour la première fois devant lui, ou qui vient de se remodeler, des explications au sujet de la ligne de conduite qu'il entend tenir. Ces explications ministérielles, cependant, ne doivent se rapporter qu'à la politique générale du ministère. Mais là ne se bornent pas les pouvoirs inquisiteurs du parlement. Pendant la session, tout député peut, après un avis convenable, poser au ministère ou à l'un des ministres toute question qui pourrait former le sujet d'une proposition. L'interpellation doit être basée sur des faits réels et non hypothétiques, mais quand la question se rapporte à une matière importante, il est permis de demander au gouvernement comment il prétend la traiter. Les ministres repondent à ces interpellations comme ils l'entendent, se souvenant toutefois qu'ils parlent devant leurs juges.

Voilà donc le parlement renseigné sur le compte du cabinet tant par les déclarations ministérielles, que par les mesures qu'on lui propose. Le ministère, avons-nous dit, ne peut gouverner que tant qu'il possède la confiance de la chambre des communes. Or cette confiance, la chambre peut la lui retirer, ou bien par un vote direct de non confiance, ou bien par le rejet d'un projet de loi, sur le passage duquel le ministère à insisté, ou enfin par l'adoption d'une mesure ou d'une proposition contre le gré et volonté du gouvernement (1).

Quand il est manifeste que le ministère est en minorité à la chambre des communes, on a coutume de proposer un vote direct de non confiance. Il n'est nécessaire de préciser aucun grief, il suffit de déclarer que le gouvernement ne possède pas la confiance de la chambre des communes. Le cabinet ne se trouve donc pas dans la position d'un prévenu qui a le droit d'exiger un acte précis d'accusation et à qui on ne peut refuser des moyens de défense. Il est absolument soumis au bon plaisir de la chambre basse. Il va

(1) Todd, vol II, pp. 394-395.

sans dire, toutefois, que les griefs de l'opposition lui sont bien connus et seront nettement articulés dans la discussion. Du reste, le ministère peut, ainsi que nous le verrons, en appeler à la nation et là surtout la lutte se fera sur un terrain bien exploré et bien connu d'avance.

Mais il arrive souvent que la défaite du ministère surprenne amis et adversaires. On discute un projet de loi d'une importance vitale, il s'agit d'une clause capitale de la mesure, l'opposition s'est réunie en force, le gouvernement refuse de céder, le vote se prend et la clause est rejetée. Voilà une marque non équivoque que la majorité de la chambre n'accorde plus sa confiance aux conseillers du souverain. Mais ce vote n'entraînera pas toujours le même résultat qu'une résolution générale de non confiance ; il se peut très bien en effet que sur tous les autres points le ministère soit appuyé par la chambre des communes. Dans ce cas, le gouvernement peut ou bien accepter le verdict de la majorité parlementaire, ce qui sera souvent un signe de faiblesse, ou bien exiger le retrait du vote, en mettant son existence

en jeu. Il appartiendra alors à la chambre de déclarer si elle veut un changement de ministère. Pour conserver son empire sur la majorité, le gouvernement jette ainsi bien souvent la question de sa démission dans le plateau. S'agit-il même d'une simple proposition d'ajournement, les ministres peuvent déclarer qu'ils regarderont son adoption comme une déclaration de non confiance, et la discipline resserrera les rangs ministériels et l'on votera pour ou contre le gouvernement.

La déchéance du ministère peut aussi arriver du dehors. Un simple député propose un projet de loi que le gouvernement refuse d'accepter. La chambre, en se prononçant sur la mesure, décidéra réellement du sort du ministère. Du reste, il est à peine nécessaire d'insister sur cette conséquence. Toutes ces questions de confiance ou de non confiance se présentent toujours au fond de la même manière. Le gouvernement a-t-il conservé son empire sur la chambre des communes ? Si oui, il continuera de diriger l'administration des affaires publiques ; au cas contraire, il devra céder la place à d'autres ou en appeler à l'électorat.

L'opposition, quand elle combat le ministère, doit envisager la situation avec calme et sang-froid. Peut-elle dans les circonstances assumer la responsabilité du pouvoir ? peut-elle réunir autour d'elle une majorité de la chambre des communes ? Si la réponse était douteuse, ce serait de mauvaise politique que de renverser un ministère, pour vivre ensuite à la tolérance de ses adversaires. Il y a un an ou deux, M. Gladstone, ayant subi une défaite sur la question des droits sur la bière, surprit et désola en même temps ses adversaires victorieux. Il se démit du pouvoir et força les conservateurs de prendre les rênes de l'état à la veille d'élections générales qui devaient nécessairement tourner à l'avantage du parti libéral, à raison de l'extension du suffrage. Lord Salisbury fut obligé de faire ses conditions avec M. Gladstone qui comptait avec la majorité de la chambre des communes et son gouvernement, après une existence éphémère, disparut dans la tourmente électorale.

Mais le ministère a subi une défaite, que doit-il faire ? S'il est assez fort, il demandera aux communes d'annuler leur vote.

chose que son parti ne pourra guère lui refuser. Au cas contraire, il devra ou bien donner sa démission immédiate ou dissoudre les chambres. Mais un gouvernement ne peut pas toujours exiger du souverain ce recours extrême d'en appeler à la nation. De fréquentes élections sont une cause de désordres et de démoralisation. Aussi, les autorités en matière constitutionnelle ont-elles précisé avec soin les conditions et les circonstances qui peuvent amener la dissolution du parlement. Todd (1) énumère quatre cas de dissolution. 1o Quand le souverain a renvoyé ses ministres et qu'il convient de soumettre le débat aux électeurs, comme en 1784, 1807 et 1834. 2o Quand, à la suite de nombreuses dissensions, il devient évident que les deux chambres ne peuvent plus s'entendre. Alors, si le pays soutient la chambre des communes, les lords devront céder. Ce cas ne s'est pas encore présenté mais, sans être prophète, il est facile de le compter parmi les éventualités de l'avenir. 3o Quand l'intérêt public exige que l'électorat soit consulté sur une question d'ordre majeur, où il manque aux

(1) Vol II p. 405.

ministres l'appui de la majorité parlementaire. 4o Quand le gouvernement a subi une défaite et qu'il a des motifs sérieux de croire que la chambre des communes ne représente plus l'opinion publique.(1)

Il importe par dessus tout que le ministère puisse, en cas de défaite, compter sur l'infirmation de la décision de la chambre des communes. Autrement, le prestige de la couronne souffrirait de l'appel aux électeurs et il serait du devoir du souverain de se montrer inexorable.

Quand la dissolution est décidée, on en informe les chambres (2) et l'on procède immédiatement à transiger les affaires les plus urgentes. L'usage en Angleterre est de ne point voter les subsides de l'année, mais seulement un montant suffisant pour défrayer les dépenses du gouvernement jusqu'à la prochaine réunion du nouveau parlement. La dissolution suit aussitôt que pos-

(1) A chaque extension du suffrage, on dissout maintenant le parlement sur le principe que la chambre des communes ne représente plus l'électorat du royaume.

(2) Ce serait une violation des principes constitutionnels que de ménacer la majorité d'une dissolution pendant la discussion ; il importe que le jugement de la chambre des communes soit libre et spontané.

sible et la discussion devant les électeurs se fait naturellement sur n'importe quelle question. La nouvelle chambre des communes décidera du sort des ministres qui peuvent attendre la convocation de la législature, avant de donner leur démission, si le verdict populaire leur a été contraire. Car ce n'est qu'à la convocation des chambres, qui doivent se réunir au plutôt, que les élus du peuple peuvent exprimer constitutionnellement leur avis. Mais depuis quelques années, on se montre assez disposé à se soumettre d'avance à l'action inévitable de la nouvelle chambre des communes, afin de laisser aux vainqueurs le temps de préparer leur programme. C'est là, nous semble-t-il, le parti le plus sûr et assurément le plus digne.

Jusqu'à ce moment, nous nous sommes occupé de la responsabilité collective du gouvernement. Disons un mot de la responsabilité particulière et directe des ministres.

C'est une règle aussi vénérable que les institutions anglaises elles-mêmes, qu'en matière de responsabilité, la constitution recherche toujours le ministre qui a commis l'acte inculpé.(1) Malgré le principe de la

(1) Todd *ib*, vol. II, p. 376.

solidarité ministérielle, ce serait en effet absurde de rendre le cabinet tout entier responsable d'un acte qu'il n'a pas connu et qu'il n'a pas pu empêcher, surtout quand il s'agit d'un cas d'inconduite ou d'insubordination. Bien souvent, on a nommément désigné le coupable, sans chercher à jeter de blâme sur ses collègues et ceux-ci, à moins qu'ils n'eussent assumé la responsabilité de tout, n'ont aucunement encouru la censure de la chambre des communes. L'incartade de lord Palmerston au sujet du coup d'état du 2 decembre, 1852, dont nous avons parlé plus haut,(1) peut servir d'exemple de la responsabilité particulière de l'un des ministres. La chambre des communes, du reste, peut sévir directement contre tout ministre ou fonctionnaire de l'état par voie de mise en accusation *(impeachment)*. On ne cite aucun cas de ce recours extraordinaire depuis la tentative dirigée sans succès contre sir Robert Walpole au siècle dernier. Mais le remède est toujours là et la chambre des communes peut quand elle le veut prendre en main le glaive de la justice pour punir tout abus de pouvoir.

(1) pp. 130-32.

Quand un ministre a fait quelque acte d'administration qui pourrait entraîner la déchéance du gouvernement, il peut toujours sauver ses collègues en donnant sa démission. Ceux-ci doivent dans ce cas désavouer l'acte incriminé. Bien entendu, il s'agit ici d'un fait qu'ils n'ont pas sanctionné car, au cas contraire, l'honneur autant que les principes constitutionnels les rendraient solidaires les uns des autres. Ainsi, en 1855, lord John Russell, qu'on avait envoyé à Vienne, prit sur lui d'engager le gouvernement à ratifier un traité de paix qui aurait mis fin à la guerre de la Crimée. Ses collègues désavouèrent le projet de traité et l'incident n'aurait pas eu de suites si les communes n'avaient pas eu vent de l'affaire. Pour éviter au ministère la probabilité d'un vote de censure, lord John Russell offrit spontanément sa démission. Le ministère déclara alors qu'il avait désavoué le traité et l'on échappa ainsi à une crise ministérielle. Ce tempérament au principe de la responsabilité ministérielle n'est que raisonnable et il évitera bien souvent au pays la nécessité de changer de gouvernement.

Une question très importante c'est celle de la responsabilité civile des ministres. Un gouvernement ne peut fonctionner sans léser de temps en temps des intérêts individuels. Le bien public même peut exiger le sacrifice d'avantages particuliers et de privilèges locaux. D'un autre côté, une infinité de personnes dépendent du ministère, les fonctionnaires publics surtout qui voient souvent dans la continuation de leur emploi l'avenir de leur famille et l'honneur de leur nom. La révocation d'un officier public, ou la suppression d'un privilège entrainera souvent un débat, où tous les torts peuvent très bien se trouver du côté du ministère. Il importe donc, pour la protection des uns comme des autres, que toute réclamation puisse être poursuivie devant un tribunal compétent.

En matière de responsabilité civile, il faut distinguer entre les actes illégaux et les actes simplement oppressifs des ministres. Quand un membre du gouvernement a violé la loi, on peut le poursuivre devant les tribunaux ordinaires. Un ministre ne peut, en aucun cas, commettre un acte illégal, il ne pourrait même invoquer pour sa justification, le com-

mandement exprès du roi. Sous ce rapport, les ministres sont absolument sur le même pied que le dernier des citoyens. Il en est ainsi de leurs agents et subalternes, mais si ces derniers ont agi d'après l'ordre de leurs supérieurs, le ministère doit les indemniser. Si dans un temps de crise, un ministre se trouve dans l'obligation de recourir à quelque action illégale, il devra, ainsi que nous l'avons dit, obtenir du parlement un bill d'indemnité. Donc, en résumé, pas de protection devant les tribunaux pour le ministre qui a violé la loi.(1)

Mais quelle que soit l'injustice de l'acte ministériel, les tribunaux du royaume refuseront d'en prendre connaissance, si le ministre s'est renfermé dans les limites de la loi et de la constitution. Le juge compétent dans ce cas, c'est la chambre des communes et c'est là qu'on doit exposer ses griefs. Un tribunal n'écoutera pas la preuve qu'on tenterait de faire des conseils qu'on a offerts au souverain et il refusera de tenir le ministre responsable de l'oppression et de l'injustice qu'il a pu

(1) On a décidé en Angleterre que le gouvernement ne peut pas d'office faire saisir des écrits séditieux. Il est obligé pour cela de recourir aux tribunaux ordinaires.

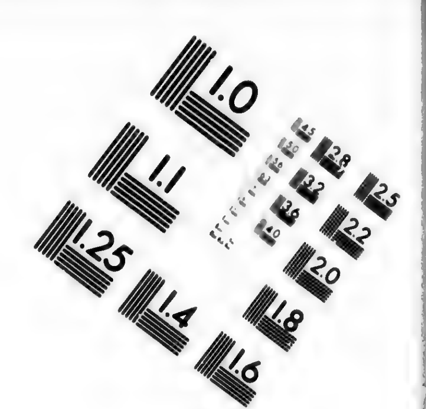
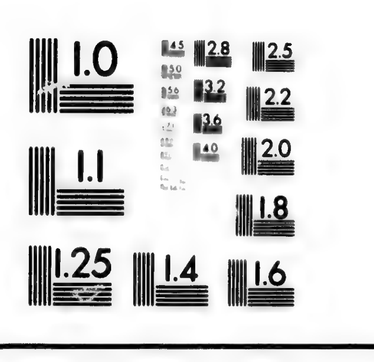


IMAGE EVALUATION TEST TARGET (MT-3)



6"

Photographic Sciences Corporation

23 WEST MAIN STREET
WEBSTER, N.Y. 14580
(716) 872-4503



causer. C'est ainsi que l'on a renvoyé une action qu'un nommé Gidley avait dirigée contre lord Palmerston. Le demandeur, ancien employé du ministère de la guerre, s'était retiré avec une pension votée par le parlement. Au lieu de lui servir cette pension, le secrétaire d'état pour la guerre, lord Palmerston, l'employa pour payer certaines dettes que Gidley avait contractées. Le tribunal refusa d'écouter la plainte du demandeur sur le principe que personne ne voudrait accepter une charge publique, si elle devait répondre de son administration devant les tribunaux civils. (1) Dans un cas comme celui-là, le plaignant doit recourir à la chambre des communes qui ne peut refuser de l'écouter et de prononcer sur ses griefs.

Voilà un exposé assurément fort incomplet du rôle joué par le ministère dans la constitution anglaise. Les ministres, avons nous dit, forment un trait d'union entre le souverain, qui est donc d'inviolabité et d'impeccabilité politique, et les électeurs qui disent toujours le dernier mot. Malgré leur influence et leurs pouvoirs, les ministres ne sont pas

(1) Gidley vs Lord Palmerston, 3 Bro. and Bingham, p. 287. Voir aussi les cas cités par Todd, vol. 1er, p. 302.

l'autorité, ils sont les conseillers tout puissants si l'on veut de l'autorité. La théorie constitutionnelle veut sauver le principe de l'autorité, tout en permettant à la critique d'atteindre les instruments du souverain. Le ministère seul est responsable et c'est pour cela que l'autorité irresponsable doit compter avec lui et se rendrè à ses désirs. En face du parlement et du peuple, le cabinet joue le rôle d'un comité de la législature, mais ce n'est pas un comité ordinaire. Il a même des pouvoirs qu'on ne confierait jamais à aucun comité s'il fallait en faire l'expérience pour la première fois. Le ministère est en réalité choisi par le parlement, mais ce parlement à qui il doit tout, le gouvernement peut le dissoudre, tout en conservant, lui, tous ses pouvoirs, toute son influence. Il peut dire à la chambre des communes : vous qui prétendez me juger et me censurer, vous ne représentez plus le pays, vous ne représentez que vous-mêmes. La nation, elle, m'accorde sa confiance, elle décidera entre vous et moi.

Mais ce n'est pas tout ; la législature qui a nommé le ministère ne peut s'enquérir de ce qui se passe dans la salle du conseil. Les

ministres, comme nous l'avons dit, délibèrent en secret et quels que soient les pouvoirs inquisiteurs de la chambre, ils s'arrêtent, à moins d'une permission royale, au seuil de la salle des délibérations du cabinet. Les ministres se retirent dans l'ombre, la législature ne les connaît que par leurs déclarations et elle doit les juger d'après la connaissance imparfaite qu'elle en a. On dirait presque un conseil des dix délibérant au milieu d'une des assemblées les plus démocratiques du monde.

Le pouvoir du ministère anglais est donc immense, mais il n'est ni arbitraire, ni absolu. Il y a tant d'expédients dans la constitution anglaise, il y a tant d'élasticité dans ses préceptes, tant de fictions dans ses axiomes, qu'on ne saurait vraiment y trouver une situation sans remède. Autrefois, la chambre des communes se plaignait du gouvernement royal : pour la contenter, on l'a forcée de se charger elle-même, conjointement avec la chambre des lords, de l'administration du pays. Le ministère, tel qu'il existe aujourd'hui, est donc le résultat d'une transaction, d'un traité de paix entre deux forces rivales qui se livraient autrefois la guerre et qui,

aujourd'hui, ont l'air de faire assez bon ménage ensemble. Cette ingénieuse combinaison durera aussi longtemps que subsisteront en Angleterre le respect de l'autorité, l'amour de l'ordre, la force de la légalité.

La composition des deux grands partis politiques, qui se disputent la prééminence et le pouvoir depuis près de trois siècles, n'a pas peu contribué à la solidité des institutions anglaises. Assez forts pour absorber les groupes individuels, assez souples pour pouvoir réunir sous un même drapeau toutes les opinions qui n'étaient pas absolument irréconciliables, ces partis ont étouffé au sein du parlement l'esprit de faction qui est, avouons-le, le grand écueil des gouvernements démocratiques. Les chefs des organisations politiques étaient des hommes sages et éprouvés, le suffrage était alors très limité et la tendance essentiellement conservatrice de l'aristocratie dominante paralysait l'action dissolvante du radicalisme envahisseur. Quand les grands partis politiques se désagrégeront en Angleterre, et le jour n'en paraît pas très éloigné, il faudra peut-être inventer de nouveaux expédients, de nouveaux freins pour sauver de la ruine, la constitution anglaise.

Il est difficile de se défendre d'un certain sentiment de scepticisme en étudiant de près le fonctionnement de la machine constitutionnelle. Il semble étrange qu'on respecte de vénérables fictions qui ne trompent plus personne, il est merveilleux qu'on tolère des institutions assurément fort utiles, mais qui jurent avec la loi positive et la doctrine parlementaire. Le peuple anglais ne demeure-t-il pas depuis deux siècles dans un château de cartes qui subsiste encore, parce qu'on a eu le bon sens de ne point le jeter par terre ? Voilà assurément un état de choses qu'on ne s'attendrait pas à trouver chez la nation la plus pratique du monde. Le respect, nous le répétons, a tout sauvé dans le passé ; mais il faudra beaucoup d'habileté chez les gouvernants, beaucoup de modération et de patience chez les gouvernés, pour assurer la stabilité des gouvernements de l'avenir.

CHAPITRE IV

RAPPORTS ENTRE LA COURONNE ET LE PARLEMENT.

Le parlement ne peut agir ni même se réunir que grâce à l'intervention de la prérogative royale.—Le parlement s'ouvre toujours par le discours du trône.—Le roi communique avec les chambres par des messages ou des discours, le parlement, au contraire, fait entendre ses remontrances ou ses avis au moyen d'adresses.

I *Rapports entre la couronne et le parlement quant à l'administration des affaires publiques.*—Le roi, aidé de ses ministres, administre seul les affaires publiques ; les chambres ne peuvent exercer le pouvoir exécutif, elles ne peuvent qu'approuver ou censurer ceux qui en sont les dépositaires.—Le parlement a le droit toutefois de faire entendre ses remontrances ou ses conseils.—Les actes administratifs du gouvernement n'exigent nullement l'approbation des chambres pour produire des effets légaux.—Comités spéciaux.—Renseignements que la chambre ne peut exiger des ministres.—Contrats publics.

II *Rapports entre la couronne et le parlement quant à l'armée.*—Le droit de créer et de maintenir une armée régulière appartient exclusivement à la couronne.—Restrictions apportées à cette prérogative par le bill des droits, *mutiny acts.*—Le ministère est responsable aux chambres de la conduite des opérations militaires, mais on ne permet pas au parlement d'intervenir directement dans ces matières.—Loi martiale.

III *Rapports entre la couronne et le parlement quant à l'exercice de la prérogative de pardon.*—Le souverain n'exerce la prérogative de pardon que par l'entremise du secrétaire d'état pour l'intérieur.—Cas de Lipski—Les

chambres peuvent s'enquérir des circonstances qui ont accompagné la condamnation d'un prisonnier, elles ne peuvent intervenir autrement.

IV *Rapports entre la couronne et le parlement quant à l'administration de la justice.*—Quoique le roi soit la source de toute justice, ce sont les chambres qui pratiquement veillent à l'administration de la justice, elles exercent même sur les juges une juridiction extraordinaire, mais elles n'interviendront jamais dans une cause pendante.—Le souverain nomme les juges, durant bonne conduite, mais il peut les révoquer sur adresse du parlement.—Cas de révocation des juges et magistrats.

V *Rapports entre la couronne et le parlement quant à la distribution des dignités et des honneurs.*—Le souverain nomme aux honneurs de l'avis de ses ministres, le parlement n'intervient pas ordinairement.—Votes de remerciments.—Droit de la couronne de créer des corporations, elle nomme aussi et destitue les fonctionnaires de l'état.—Fonctionnaires politiques et fonctionnaires civils.—Examens du service civil.—Pensions.—Toutes ces matières échappent à l'intervention directe des chambres.

VI *Rapports entre la couronne et le parlement quant aux relations extérieures.*—C'est le roi qui fait les traités avec les autres nations, la sanction des chambres n'est pas requise pour leur validité.—C'est encore le roi qui nomme et qui rappelle les ambassadeurs.—Le parlement est informé de tout ce qui est officiel.—Rapports entre le parlement et les puissances étrangères.—Intervention de la couronne dans les affaires des puissances étrangères.—Le souverain décide également de la guerre ou de la paix, les ministres en répondent au parlement.—Conclusion.

Malgré l'importance des trois chapitres qui précèdent, on ne peut les regarder que comme de simples définitions. Nous avons dit ce que sont le souverain, le parlement et le ministère

qui est le trait d'union entre les deux grands pouvoirs de l'Etat. Le roi, avons-nous expliqué, est investi du pouvoir exécutif, le parlement, de la fonction législative. Le ministère, vis-à-vis du souverain, est l'intermédiaire obligé de l'action royale ; vis-à-vis des chambres, il est le chef reconnu et le directeur souvent tout-puissant de la volonté parlementaire. Voilà donc tout le rouage gouvernemental. Il importe maintenant de voir comment les institutions anglaises fonctionnent, nous ne dirons pas sans friction, mais du moins avec une harmonie relative.

Le parlement, quelles que soient sa puissance et sa juridiction, puissance et juridiction disent les légistes qui n'ont pas de bornes, ne peut agir que grâce à l'intervention de la prérogative royale. Les deux chambres ne se réunissent qu'en autant que le roi les a convoquées, elles ne peuvent continuer de délibérer quand le souverain les a prorogées ou dissoutes. D'après la loi, il ne doit s'écouler plus de trois ans entre la dissolution d'un parlement et la convocation d'un autre, mais encore une fois, le roi réunit son parlement et le proroge comme il l'entend ou plutôt

comme ses ministres responsables le croient bon.

Il y a plus, le seul fait de la convocation des deux branches de la législature ne leur donne pas le droit de prendre en considération les affaires du royaume. Le roi doit encore ouvrir le parlement et communiquer aux chambres les raisons qui l'ont amené à les appeler en session, ce qui se fait par le discours du trône. Avant que ce discours soit prononcé, les chambres ne peuvent exercer aucune juridiction, les communes ne choisissent même leur orateur, au commencement d'un parlement, qu'en vertu du commandement royal.

Pour nous servir d'une comparaison presque triviale, on pourrait assimiler le parlement à une locomotive prête à marcher. La force motrice existe bien, la vapeur est accumulée dans la chaudière, mais il faut encore que la main du mécanicien vienne mettre en mouvement tous les rouages compliqués du mécanisme. Quelle que soit la force de la vapeur comprimée, elle ne saurait d'elle-même sortir du réservoir où on l'enferme pour se jeter dans les cylindres. La machine pourra

sauter, mais elle ne s'élancera sur la voie qu'au signal voulu. Il en est ainsi de la constitution anglaise. Le parlement, qui en est la partie active et agissante, qui possède réellement tous les pouvoirs, est de lui-même absolument impuissant, il ne peut seulement pas se réunir tant que le fiat royal n'a pas été apposé à la proclamation qui le convoque. Même alors, le souverain doit venir lui faire connaître les mesures qu'il aura à discuter. Il y a plus, quand le roi veut faire cesser les délibérations des chambres, il fait tout comme le mécanicien qui veut arrêter sa puissante machine, il proroge le parlement et tout est dit. Le roi est donc le principal facteur du royaume, mais il n'est pas absolu, ainsi que nous l'avons dit dans le dernier chapitre.

Après la lecture du discours du trône, les chambres peuvent se livrer en toute liberté à leurs travaux législatifs. Elles ne sont pas obligées de prendre immédiatement en considération le message royal. Même, pour affirmer leur droit, elles font lire pour la première fois un bill quelconque avant que l'on propose l'adresse en réponse au discours du trône.

Le roi communique avec les chambres par des messages ou des discours ; celles-ci font connaître à la couronne leurs avis ou leurs remontrances au moyen d'adresses. Le ministère, tant comme directeur et chef du parlement, qu'en vertu de sa responsabilité des actes publics de la couronne, prévient toute collision et répond de tout abus de pouvoir.

Le roi ne donne force de loi qu'aux mesures que le parlement a votées et ce dernier ne peut changer la loi, ni même en suspendre les effets, que par un bill sanctionné par la couronne. Une résolution, même des deux chambres, ne peut valoir que comme l'expression d'une opinion, elle n'oblige personne et les ministres ne sont pas tenus de s'y conformer, tant qu'elle ne porte pas sur une question de confiance au ministère. Cependant, chaque chambre peut changer sa procédure et elle peut, par une résolution, déclarer que ses privilèges ont été violés, mais elle n'a le droit de punir les coupables que dans les limites des précédents constitutionnels.

L'exposition de ces principes généraux nous conduit naturellement aux questions de détail qui sont aussi nombreuses et variées que le

sont les actes de l'homme lui-même. Pour procéder avec ordre, nous les étudierons sous plusieurs chefs en considérant les diverses fonctions ou prérogatives royales. Car le roi administre les affaires de la nation, il fait des traités avec les autres puissances, il commande les armées du royaume, il pardonne les offenses contre la loi, il choisit les officiers publics, il administre la justice, par l'entremise des juges des cours royales, enfin il entretient avec les puissances étrangères des rapports journaliers au moyen de ses agents diplomatiques. Parlons d'abord des relations qui peuvent existen entre la couronne et le parlement quant à l'administration générale de la chose publique.

I

Rapports entre la couronne et le parlement quant a l'administration des affaires publiques. — Le roi administre les affaires du royaume avec le concours des ministres. Le parlement ne peut exercer lui-même le pouvoir exécutif ; il ne peut qu'en contrôler l'exercice et en censurer, s'il le faut,

les dépositaires ; il n'a pas le droit de prendre en ses mains la direction des affaires publiques. Pour rappeler de nouveau notre comparaison de tout à l'heure, le parlement est la force motrice, c'est la vapeur qui s'accumule dans la chaudière, le roi est le mécanicien qui presse un ressort et fait mouvoir la constitution.

Mais le parlement peut conseiller le souverain, il peut lui faire des remontrances, chaque chambre à ce droit et quand il s'agit de la chambre des communes, ces conseils et ces remontrances peuvent forcer le roi de changer de conduite et de s'entourer d'autres ministres. Le parlement, surtout la chambre des communes, a le droit de s'enquérir de tous les actes du gouvernement, il peut les censurer ou les approuver à sa volonté. Les communes ont la faculté d'offrir à la couronne des avis quant à l'exercice même des prérogatives royales, et si on n'écoute pas leurs conseils ou si l'on n'obtempère pas à leurs remontrances, ils peuvent refuser de voter les subsides nécessaires pour l'administration des affaires publiques et même mettre en accusation les ministres du roi. Cela évidemment ne pourrait arriver que dans un temps de crise, prati-

quement, et dans les cas ordinaires, le principe de la responsabilité ministérielle suffit pour sauver la dignité de la couronne et l'autorité du parlement.

Il suit de là que les actes d'administration du ministère ne requièrent nullement l'approbation du parlement pour produire des effets légaux. Les ministres agissent dans tous les cas sous leur responsabilité particulière et indépendamment des chambres législatives. Celles-ci ne peuvent donner aucun ordre aux fonctionnaires de l'Etat. Leur contrôle pourtant, pour être indirect, est cependant très efficace, car il frappe à la source même du mal. Les ministres ne sauraient survivre à la censure de la chambre des communes, à moins de se faire approuver par la majorité de l'électorat. Tout est sauvé, et les droits des chambres, et la liberté de l'exécutif et l'on n'a pas devant les yeux le spectacle assurément fort triste d'une assemblée nombreuse conduisant d'après la fantaisie du moment et le caprice d'une majorité irresponsable l'administration de la chose publique.

La chambre des communes peut, suivant les règles de la procédure parlementaire, nommer

des comités spéciaux, *select committees*, chargés de s'enquérir de telle ou de telle branche de l'administration et d'en faire rapport. Ces comités font entendre des témoins et présentent à la chambre des recommandations souvent très utiles. Le gouvernement favorise généralement ce mode d'enquête, car il offre l'avantage de lier ensemble amis et adversaires, comme il permet, sur une question qui divise l'opinion, d'arriver à une solution qu'on pourra facilement faire agréer par la majorité parlementaire. C'est ordinairement le ministère qui donne un effet pratique au rapport du comité en proposant un bill qui en rencontre les conclusions.

Il va sans dire que le gouvernement peut d'office nommer des comités du conseil privé pour l'examen des questions d'administration. Il faut ajouter que cette conduite est plus conforme à la constitution qui laisse au ministère la pleine et entière responsabilité de chaque département et de chaque section du gouvernement exécutif. On a recouru aux *select committees* le plus souvent pour satisfaire l'opinion publique ou pour permettre au cabinet de résoudre, sans mettre son existence en péril, une question épineuse.

Mais tout en reconnaissant le droit du parlement de recevoir des renseignements complets sur l'ensemble comme sur les détails de l'administration de la chose publique, l'intérêt de la nation et la toute puissante raison d'Etat forcent quelquefois le gouvernement de refuser à la chambre les éclaircissements que celle-ci exige. Quant aux dépêches envoyées par le secrétaire d'état pour les affaires étrangères, on ne les communique jamais au parlement avant qu'elles aient reçu au moins un commencement d'exécution. Le ministère peut toujours, à sa discrétion et sous sa responsabilité, soumettre au parlement ces documents, mais les chambres ne sauraient en exiger la production, sans signifier au gouvernement qu'elles ne lui accordent plus leur confiance.

On peut en dire autant des rapports confidentiels que les officiers subalternes font aux chefs des départements. Du reste la même règle s'applique à cette matière comme a toute autre question administrative. Tant que la chambre appuie le ministère, celui-ci gouverne sans entraves, il exerce comme il entend le pouvoir exécutif qui appartient à la couronne. Le parlement ne peut jamais

se mettre à sa place et demander à pénétrer les secrets de l'Etat. S'il est mécontent, il censurera les conseillers du souverain et le gouvernement donnera sa démission.

Quant aux contrats nécessités par le service administratif ou pour la construction de travaux publics, la question peut offrir quelque difficulté. Car s'il est évident que le pouvoir exécutif repose uniquement dans les mains du ministère, il est d'un autre côté clair qu'aucune dépense des fonds publics ne peut se faire sans l'assentiment de la chambre des communes. Donc, quand le gouvernement fait un contrat, il exerce manifestement un droit, mais comme il faudra remunérer les services stipulés, l'on doit de toute nécessité consulter la chambre des communes. L'usage veut en conséquence que l'on dise dans tout contrat que les services exigés du contractant seront defrayés au moyen de fonds à être votés par le parlement. De plus, en Angleterre, tout contrat doit être déposé sur le bureau des chambres, au moins un mois avant qu'il entre en vigueur. On n'exige pas un vote approuvant le contrat ; on laisse le tout, au contraire, sous la responsabilité du cabinet, mais l'on ac-

corde à la chambre l'occasion de protester, si elle le croit bon, contre le marché conclu. Le protêt de la chambre des communes n'affectera toutefois la validité du contrat que si cette condition a été expressément stipulée. Nous étudierons plus spécialement cette question de la validité des contrats publics dans le chapitre que nous consacrerons à la procédure parlementaire.

II

RAPPORTS ENTRE LA COURONNE ET LE PARLEMENT QUANT A L'ARMÉE.—Puisque nous parlons des relations qui existent entre la couronne et le parlement, il ne sera pas sans intérêt de dire un mot de la prérogative incontestée du roi d'Angleterre de former, de maintenir et de commander une armée. Cette question n'est guère bien pratique pour nous, mais si nous voulons connaître le droit public de la métropole, nous ne pouvons la passer sous silence.

On n'a jamais songé à nier, excepté pendant le règne du long parlement, cette prérogative de la couronne. L'autorité militaire

repose nécessairement en la personne du souverain, telle a toujours été la doctrine constitutionnelle. C'est aussi la déclaration expresse de l'acte 13 Car. II, c. 6. Cependant, pour protéger la liberté du sujet contre l'exercice arbitraire de cette prérogative, il a été défendu par le bill des droits de créer et de maintenir une armée régulière dans le royaume, en temps de paix, à moins que ce ne soit du consentement du parlement. Donc, en temps de paix, pas d'armée régulière sans l'assentiment de la législature. On va même plus loin et l'on fixe chaque année par le *mutiny act*, qu'on adopte au commencement de chaque session, le nombre d'hommes que la reine pourra enrôler dans l'armée et dans la marine.

Ces règles, cependant, ne sont faites que pour la paix; en temps de guerre, la couronne augmente l'effectif de l'armée comme elle l'entend, sous la responsabilité des ministres et particulièrement du secrétaire d'état pour la guerre. La législation actuelle permet aussi la formation de corps volontaires.

Maintenant, quels sont les pouvoirs du parlement à l'encontre de l'exercice de cette pré-

rogative royale ? Il est évident qu'en matière militaire, comme sur toute autre question administrative, le ministère est responsable au parlement car, suivant le principe fondamental du droit constitutionnel, aucun acte du pouvoir exécutif n'échappe à l'application de la doctrine de la responsabilité ministérielle. Il est manifeste également que la majorité parlementaire ne saurait, quand il s'agit du contrôle de l'armée, exercer le pouvoir exécutif, pas plus qu'elle ne le peut en aucune autre circonstance. Mais la nature même des opérations militaires et de la discipline qu'il importe de conserver au sein de l'armée restreint encore les pouvoirs de la législature. Chaque chambre peut, sur ce sujet comme sur tout autre, offrir des conseils au souverain. Elle a également le droit de censurer le ministère pour tout abus de pouvoir ou pour toute négligence dans la conduite d'une guerre. Elle peut nommer des comités chargés de s'enquérir de l'administration militaire. Mais elle ne doit demander à connaître les instructions envoyées aux officiers ou les rapports provenant des autorités militaires : la raison d'Etat suffit pour

imposer silence au gouvernement. De plus, c'est le ministère qui, dans l'exercice de sa discrétion et sous sa responsabilité, choisit ou destitue les officiers militaires et veille au maintien de la discipline dans l'armée. Les droits de la chambre des communes sont suffisamment sauvegardés car elle peut censurer le gouvernement et même mettre en accusation le ministère qui a outrepassé ses pouvoirs.

Une autre prérogative très importante que possède la couronne, c'est le droit de proclamer la loi martiale. Arrive une insurrection que les autorités civiles ne peuvent supprimer, le souverain peut par une proclamation mettre en vigueur ce code de lois quasi barbare, puisqu'il ne repose que sur l'arbitraire et les besoins du moment. Là encore le ministère agit à sa discrétion et sous sa responsabilité générale. Le parlement peut demander pour quelle raison on a suspendu l'opération des lois civiles et punir s'il le faut ceux qui se sont laissé emporter par un zèle intempestif.

III

Rapports entre la couronne et le parlement quant a l'exercice de la prérogative

DE PARDON.—Comme le dit Shakespeare, la miséricorde est pour le monarque un plus bel ornement que sa couronne (1). Aussi la prérogative de pardon, est-ce une prérogative essentiellement royale. Du reste, c'est la reine qui poursuit les criminels, c'est donc à elle qu'il appartient de modifier ou de rappeler, s'il lui paraît que les fins de la justice l'exigent, la sentence de la cour. Mais pas plus dans ce cas que dans tout autre, le souverain n'exprime-t-il sa volonté propre. D'après la législation actuellement en vigueur (2), c'est le secrétaire d'état pour l'intérieur qui décide ces questions sous sa responsabilité particulière ; les autres ministres ne sont pas ordinairement consultés par lui et ils ne partagent pas sa responsabilité. Cet officier prend en considération les circonstances atténuantes qui peuvent militer en faveur du prisonnier et souvent même pèse avec soin l'opinion publique qui s'émeut facilement à la nouvelle d'une sentence extraordinaire ou d'une punition d'une séverité excessive. Cette

(1) It becomes
The throned monarch, better than his crown.

(2) C'est l'acte 6 Geo. IV, c. 25.

fonction du secrétaire de l'intérieur est sans contredit une des attributions les plus importantes du pouvoir exécutif et c'est souvent celle qu'on discute avec le plus de passion. L'usage veut que le secrétaire d'état n'agisse que sur une requête de la part du prisonnier ou sur des renseignements particuliers. Il en confère invariablement avec le juge qui a présidé lors du procès et rendu la sentence. La constitution n'offre pas d'autre moyen d'en appeler à la miséricorde du souverain que par l'entremise du secrétaire d'état pour l'intérieur. On ne voit pas en Angleterre ces spectacles, qui se présentent parfois dans les monarchies plus ou moins absolues, d'une mère ou d'une veuve en pleurs qui vient se jeter aux pieds du roi pour implorer le pardon d'un pauvre condamné. Du reste, ce serait parfaitement inutile ; la reine doit taire son opinion personnelle, elle doit étouffer jusqu'aux sentiments de son cœur et signer le document qu'on lui présente, que ce soit un mandat d'exécution ou un ordre de pardon. Dans l'été de 1887, il est arrivé un cas qui a excité jusqu'à un certain point l'attention publique. Un étranger, du nom de Lipski,

avait été convaincu d'une offense capitale et condamné à l'échafaud. Son avocat s'adressa d'abord au secrétaire d'état pour l'intérieur qui crut ne pas devoir intervenir. N'écoutant alors que son zèle pour son client, il envoya directement à la reine une pétition dans laquelle il implorait le pardon de Lipski, mais Sa Majesté dut répondre à sa requête par l'entremise du secrétaire d'état car elle n'avait aucune discrétion à exercer (1).

Maintenant, le parlement peut-il prendre connaissance de la décision du secrétaire d'état ? Il n'est pas douteux que le parlement a le droit de censurer le ministère ou plutôt le *home secretary* relativement à l'ex-

(1) En parlant de ce cas, le *Law Journal* de Londres s'est exprimé comme suit :

" The appeal made to the Queen personally on behalf of the con demned person was a much more serious subject of regret in the case. It met, as might well have been expected, with the rebuff it deserved—that is, it was referred to the proper quarter like a misdirected letter. Any personal interference by the sovereign with the exercise of the prerogative of mercy is now altogether unconstitutional. An invitation to Her Majesty, however well meant, and however palliated by the desperate nature of the occasion, to exercise her prerogative in accordance with her own personal feelings, is to insult the sovereign's appreciation of her duties. *Legal News*, vol. X, p. 281.—

Nous expliquerons, dans la suite de cet ouvrage, notre législation particulière au Canada quant à l'exercice de cette prérogative de pardon.

ercice de la prérogative de pardon, comme il le peut au sujet de tout autre acte du pouvoir exécutif. Mais généralement les chambres n'interviennent pas. Macaulay a dit qu'il confierait plutôt la prérogative de pardon au pire ministère qui ait tenu les rênes de l'Etat, qu'à la meilleure chambre des communes qui ait jamais délibéré sous les voutes de Westminster. Quoiqu'il en soit, il est admis aujourd'hui que le parlement ne doit intervenir dans un cas de ce genre que s'il est évident que les fins de la justice ont été frustrées pour un but inavouable.

Mais la chambre peut toujours exercer ses pouvoirs inquisiteurs et nommer un comité chargé de s'enquérir des circonstances qui ont accompagné la condamnation d'un accusé. On demande aussi quelquefois au secrétaire d'état, s'il entend conseiller au souverain d'intervenir pour commuer une sentence ou pour pardonner un criminel. Le ministre répond cependant comme il le croit bon. En général, donc, le secrétaire d'état exerce sans entraves ces hautes fonctions et la chambre soutient sa décision. Ce serait contraire à l'esprit de la constitution que de permettre au parlement de

prévenir le jugement de ce fonctionnaire et des tentatives de ce genre ont été uniformément repoussées.

IV

Rapports entre la couronne et le parlement quant a l'administration de la justice.—Il est un vieux dicton qui dit que la couronne est la source de toute justice, mais il ne faut pas absolument prendre cette maxime au pied de la lettre. Il est bien vrai que les tribunaux rendent leurs arrêts au nom du souverain, mais au point de vue légal et parlementaire, la justice prend plutôt sa source dans le parlement et le roi qui nomme les juges n'en est que le dépositaire. Les chambres ont pour devoir de veiller à ce que les tribunaux administrent la justice suivant les lois et la jurisprudence du royaume. Dans l'exercice de ce contrôle, elles ont sur les juges une juridiction extraordinaire. Sans rien nier de l'indépendance de la magistrature, il a fallu réserver au parlement, qui après tout est le premier pouvoir du royaume, le droit de citer devant sa barre les magistrats qui violent leur serment ou refu-

sent de se soumettre aux lois du royaume. La législature peut se contenter d'ordonner une enquête ou bien elle ira plus loin et elle demandera par adresse à la couronne de révoquer le délinquant; elle peut même le mettre en accusation par voie d'*impeachment*. Mais le parlement n'interviendra jamais dans une cause qui se poursuit devant les tribunaux, la chambre des lords surtout qui pourra être appelée à se prononcer sur le litige en dernier ressort.

Il serait intéressant d'étudier ici avec quelques détails cette importante question des relations des juges avec le parlement. Le roi nomme les magistrats car il ne peut administrer lui-même la justice qui se rend en son nom, pas plus qu'il ne peut, sans l'intervention de ses ministres, exercer le pouvoir exécutif.

D'après la doctrine constitutionnelle et les termes de l'*act of settlement*, les juges sont nommés durant bonne conduite et la couronne peut les révoquer sur adresse votée par les deux chambres du parlement. Sauf cette réserve, rien ne vient affecter l'indépendance des juges, pas même l'autorité du souverain lui-même. Leurs commissions restent

en vigueur malgré le décès du roi et leur salaire est payable à même le fonds consolidé.

Mais les juges ne sont pas au-dessus de la loi et du parlement. Si le parlement a le droit de demander à la couronne de les révoquer, celle-ci peut provoquer leur démission ou faire casser leur patente dans certains cas prévus par les lois du royaume.

Quels sont ces cas ? Il faut se rappeler que les juges sont nommés durant bonne conduite, *during good behaviour*. Ils ne peuvent donc exercer leur charge quand ils se sont rendus coupables d'inconduite et c'est même le devoir de la couronne de procéder contre eux dans ces cas. Est coupable d'inconduite, suivant l'opinion des légistes, 1o le juge qui abuse des fonctions judiciaires, 2o celui qui néglige de remplir les devoirs de sa charge ou s'absente sans permission, 3o celui qui est convaincu d'une offense infamante propre à jeter du discrédit sur la magistrature. (1).

Maintenant la couronne peut dans ces cas recourir à deux moyens. (2)

(1) Todd, vol. II, p. 727 et autorités citées par lui.

(2) Nous parlons de l'Angleterre et des juges anglais ; ainsi que nous le verrons plus loin, la procédure est différente dans les colonies anglaises.

Premièrement, il y a le bref de *scire facias*, aux fins de faire casser la patente du juge incriminé, deuxièmement on peut procéder par voie de dénonciation criminelle, *criminal information*. Si le juge s'est rendu coupable d'un cas d'inconduite qui ne constituerait pas un délit, *legal misdemeanor*, on aura recours au bref de *scire facias*, tandis que s'il s'agit d'un délit, l'on devra procéder par dénonciation. Si le juge est accusé d'un crime, on pourra le citer à la barre de la chambre des lords par le moyen d'une mise en accusation régulière et enfin, dans tous les cas, le souverain peut révoquer tout juge sur adresse des deux chambres. (1)

La procédure que l'on suit ordinairement, cependant, c'est celle qui a été établie par l'*act of settlement* et qui permet au parlement de provoquer la démission d'un juge, en votant une adresse à la couronne. Le parlement se prononce naturellement sur l'urgence du cas, mais il ne procédera contre un juge que quand l'on a pu le convaincre d'inconduite grave, laissant tous les autres écarts des magistrats au libre jugement de l'opinion publique.

(1) Todd, vol. II, pp. 728-729.

Il résulte de l'étude des précédents en cette matière que le parlement ne prendra connaissance d'aucune accusation contre un juge que si l'on se propose de faire voter une adresse au souverain et si les faits allégués sont assez graves pour donner lieu à cette mesure extrême. La procédure doit originer à la chambre des communes qui est plus particulièrement douée de pouvoirs inquisiteurs en sa qualité de *grand inquest of the High Court of Parliament.* (1)

Donc, quand on veut procéder contre un juge aux termes de l'*act of settlement*, il faut que l'adresse soit d'abord proposée dans la chambre inférieure. L'on y procèdera soit sur des articulations de griefs, *articles of charge*, formulées par un député de son siège, soit sur le rapport d'un comité spécial ou d'une commission royale, soit enfin sur requête présentée par un particulier qui allègue des accusations graves contre un des juges du royaume. Les ministres doivent naturellement protéger les juges contre des attaques frivoles ou vexatoires et guider la majorité de manière à sauvegarder l'indépendance des

(1) Voir cas du juge Fox, Todd, vol. II, pp. 731-733.

tribunaux en même temps que les droits sacrés de la justice.

Pour cette raison, on ne permettra rien de vague dans l'accusation, rien qui ne puisse justifier la révocation du juge. Il faut aussi qu'on examine avec soin les faits de la cause, qu'on recherche avec diligence les preuves qui peuvent appuyer la plainte ou la faire rejeter, et cela en présence de la chambre toute entière ou en comité général. On signifiera au juge toute procédure produite dans l'instance et on lui permettra de comparaître à la barre de la chambre soit personnellement ou par conseil. Enfin, quand on sera décidé de voter l'adresse à la couronne pour obtenir la révocation du magistrat on y récapitulera avec soin les griefs prouvés afin de permettre au souverain de donner son assentiment ou de le refuser en connaissance de cause.

On applique ces règles en Angleterre non seulement aux juges supérieurs, mais aussi aux magistrats d'un ordre inférieur que le lord chancelier peut révoquer de son propre mouvement.

V

Rapports entre la couronne et le parlement quant a la distribution des dignités et des honneurs.—La couronne est également la source de tout honneur. Donc, c'est au roi qu'il appartient de distribuer les titres honorifiques qui sont son apanage particulier. Cependant, il ne peut exercer cette prérogative que de l'avis de ses ministres responsables et le parlement n'interviendra que dans des cas extrêmes. On a vu, en Angleterre, la législature désigner à la couronne les noms des personnes dont les services éminents avaient pu passer sans récompense. Dans le cas des *orateurs* de la chambre des communes, le parlement a coutume, quand ils ont complété leur terme d'office, (1) de voter une adresse au souverain le priant de leur conférer quelque marque signalée de la faveur royale. En réponse à l'adresse, la couronne élève le ci-devant *orateur*, à la dignité de pair du royaume et recommande à la chambre des communes de voter au nouveau titulaire une

(1) En Angleterre on conserve souvent le même *orateur* pendant la durée de plusieurs parlements.

dotation qui lui permette de faire les honneurs de son rang.

Quant aux votes de remercîments aux officiers et aux autres personnes qui ont rendu des services signalés à la nation, l'usage en attribue l'initiative aux ministres. On ne les nomme pas quand ils n'ont pas le grade de général ou d'amiral, à moins qu'ils n'aient exercé le commandement lors du fait d'armes en question. On vote souvent des remercîments aux officiers, sous-officiers et soldats collectivement sans les désigner autrement. Il est cependant à remarquer qu'on ne signale jamais des exploits que lorsqu'ils ont été couronnés de succès. Les ambassadeurs ne reçoivent pas ce témoignage de mérite, car ils agissent sous les instructions du gouvernement, la seule exception ayant été celle de lord Ashburton qui négocia en 1843 le traité de Washington, mais les circonstances de ce cas étaient exceptionnelles. (1)

En Angleterre, la couronne peut créer des corporations, voire même des universités,

(1) Les titres de lord Ashburton à cette distinction unique ont été vivement contestés par l'opinion publique au Canada, car c'est lui qui fit perdre à la province de Québec toute la partie nord de l'Etat du Maine.

comme dans le cas de l'Université Laval dont la charte a été octroyée par la reine, sans l'intervention du parlement. Il va sans dire que nos gouverneurs ne sont pas dépositaires de ces pouvoirs royaux.

Quant aux fonctionnaires de l'Etat, il n'est pas douteux qu'il appartient à la couronne, dans l'exercice du pouvoir exécutif, de les nommer ou de les révoquer. En Angleterre, le souverain peut créer des charges nouvelles, mais il faut l'assentiment du parlement pour allouer des appointements aux titulaires. Autrefois, et surtout pendant le règne de Georges III, la couronne a singulièrement abusé de cette prérogative de nommer et de destituer les fonctionnaires publics, mais depuis la reconnaissance du principe de la responsabilité ministérielle, il a été impossible de commettre de nouveau de semblables excès. Le parlement et l'opinion publique ne sanctionneraient guère la maxime qui commence à tomber en défaveur, même aux Etats-Unis : aux vainqueurs, les dépouilles !

Il y a deux grandes classes de fonctionnaires publics, les officiers politiques et les employés purement civils ; c'est là une distinction d'une

souveraine importance en droit constitutionnel. Dans la première catégorie, l'on compte les ministres ; ils siègent au parlement et ils sont tenus de se prêter main-forte les uns aux autres dans la discussion des mesures ministérielles. Nous en avons parlé dans un chapitre précédent. Ils disparaissent naturellement avec le ministère dont ils font partie.

Les fonctionnaires civils, au contraire, ne peuvent siéger au parlement et ils ne sont pas révocables à chaque changement de gouvernement. A l'exception des juges, qu'on peut très difficilement, il est vrai, classer parmi les fonctionnaires civils, ils tiennent leurs offices durant bon plaisir, mais la couronne ne les révoquera pas tant qu'ils remplissent dignement les devoirs de leur charge.

Comme nous l'avons dit, le principe américain, aux vainqueurs, les dépouilles ! n'a jamais trouvé d'application en Angleterre et les employés peuvent s'identifier avec leurs charges et rendre des services sérieux au public. Naturellement, chaque parti politique désigne les titulaires parmi ses amis plutôt que parmi ses adversaires, mais quand il s'agit de la marine et de l'armée, ainsi que de la

magistrature, on choisit ordinairement le candidat le plus digne, sans avoir égard à ses opinions politiques. Depuis quelques années, on a inauguré le système d'examens dans le but de qualifier les candidats pour le service civil, ce qui diminue encore l'influence des partis quant au choix des fonctionnaires de l'Etat.

Les employés publics ont pour premier devoir de s'occuper de leurs charges. Ils ne doivent pas se mêler de politique active et le ministère serait certainement justifiable de révoquer le fonctionnaire qui combattrait publiquement ses chefs. L'efficacité du service civil demande la soumission des employés pour tout ce qui regarde leurs fonctions, comme elle exige aussi chez les gouvernants une conduite sage et tempérée. Le ministère répond au parlement du choix des fonctionnaires et de leur révocation et nous pouvons ajouter que le sentiment public est la meilleure garantie contre l'arbitraire et le favoritisme.

En Angleterre, c'est le gouvernement qui fixe le montant du salaire des titulaires des charges publiques, sauf le droit de la cham-

bre des communes de refuser le subside nécessaire. Ce contrôle du parlement ne s'exercera toutefois que dans un cas extrême. L'on travaille autant que possible, dans ces matières, à rendre les ministres indépendants de toute pression politique. C'est le *treasury board* qui décide s'il faut augmenter les salaires et les recommandations passent par les mains des chefs des départements et ne peuvent venir de députés ou d'autres personnages influents.

La couronne a toujours réclamé en Angleterre le droit de donner des pensions aux personnes qui jouissent de la faveur royale. Il n'est nulle prérogative, cependant, dont on ait tant abusé. Actuellement, la reine ne peut distribuer en pensions nouvelles plus de £1,200 par année. On met toujours le parlement au fait de l'emploi de cette somme. La chambre des communes vote tous les fonds nécessaires pour cette fin, année par année.

Enfin, une dernière remarque. Comme toutes ces matières entrent dans la catégorie des actes d'administration, elles échappent par là même à l'intervention directe des chambres suivant les principes que nous avons exposés

plus haut. La nomination et la révocation des employés publics appartiennent uniquement au ministère. Tout ce que la législature peut faire, c'est de demander à la couronne par adresse de conférer telle ou telle charge, telle ou telle dignité à une personne désignée. La chambre, en effet, peut toujours offrir des conseils au souverain. Mais ces conseils, quel que soit leur poids, n'auront toutefois de suite que si le ministère juge à propos de s'y conformer. Pour le bon fonctionnement de la machine constitutionnelle, chaque branche de la législature doit se restreindre dans son rôle. Conseiller le gouvernement, c'est diminuer sa responsabilité et amoindrir son prestige et son influence.

VI

Rapports entre la couronne et le parlement quant aux relations extérieures. —Il reste une classe de droits régaliens qui concernent surtout les relations extérieures de la métropole, relations qui prennent tous les jours une plus grande importance. Les nations peuvent s'obliger comme les indi-

vidus, leurs contrats s'appellent des traités et ils se rapportent soit au commerce, soit aux rapports journaliers, soit même à la guerre ou à la paix. Pour être obligatoires, ces traités doivent être ratifiés par le pouvoir souverain. Or dans la théorie constitutionnelle, quoiqu'il en soit pour la pratique, le pouvoir souverain, c'est encore le roi. Donc le roi seul peut obliger l'Angleterre et consentir en son nom un traité avec une autre puissance.

Le traité conclu n'a nullement besoin de la sanction du parlement, sauf le cas où il est stipulé que de nouvelles lois seront statuées et alors les chambres peuvent adopter ou rejeter la législation proposée. A cette exception près, le traité restera valide malgré la censure et contre le gré même du parlement. Celui-ci ne pourra qu'exprimer son opinion ou, s'il en est informé à temps, prier la couronne de refuser son consentement au traité projeté. La chambre des communes peut, bien entendu, censurer les ministres et même les mettre en accusation s'ils ont trahi les intérêts de la nation.

On n'a pas coutume de tenir les chambres au courant des traités qui se négocient. Les

questions que l'on pose au gouvernement à ce sujet rencontrent ordinairement une réponse évasive ou un refus direct de donner des explications. Ce n'est pas non plus l'usage de permettre à la chambre de discuter un projet de traité avant qu'il soit ratifié, bien que le gouvernement puisse, dans des cas bien exceptionnels, sonder l'opinion de la législature. Les pouvoirs du parlement dans ces matières se restreignent à des conseils, quelquefois à l'expression d'une opinion, mais sans s'immiscer nullement dans les relations extérieures de la nation.

Le gouvernement doit aussitôt qu'il le peut fournir au parlement l'occasion de discuter les traités qu'il vient de conclure. Car les chambres doivent connaître, dans tous leurs détails, les contrats qui lient la nation. Du reste comme le souverain n'a agi que d'après les conseils de ses ministres, ceux-ci répondront devant la majorité parlementaire des traités qu'ils ont consentis.

Si le souverain peut seul obliger la nation, il est encore le seul qui puisse parler en son nom. La pratique moderne veut que chaque pays ait en permanence des agents diploma-

tiques pour le représenter auprès des autres puissances. Ce sont des ambassadeurs, des envoyés extraordinaires, des chargés d'affaires et, pour les intérêts du commerce, des consuls. Les agents diplomatiques sont accrédités directement par la reine et ils ne sont accueillis que s'ils présentent des pouvoirs en bonne et due forme. Pour communiquer avec une autre nation, la reine peut ou bien envoyer ses instructions à l'ambassadeur ou chargé d'affaires qui la représente à la cour étrangère, ou bien s'adresser directement au ministre qui a été accrédité auprès de la cour de saint James.(1) Pour toutes ces communications, le secrétaire d'état pour les affaires étrangères est l'intermédiaire obligé. Tout se fait par écrit et copie de chaque dépêche est conservée au ministère. En temps propice, le parlement prend connaissance de tout, car les rapports extérieurs se font au grand jour en Angleterre. Les chambres ont ainsi l'occasion de conseiller et au besoin d'appuyer le gouvernement de toute la force de leur prestige.

Nous avons dit que le parlement prend connaissance de tout, en ce sens que tout ce

(1 Le lecteur sait que c'est là le nom officiel de la cour anglaise.

qui est officiel, c'est-à-dire toute mesure diplomatique qui a reçu au moins un commencement d'exécution doit lui être soumis. Mais, ainsi que nous venons de le dire des traités, il est des matières que la raison d'état défend de faire connaître aux chambres et, conséquence naturelle, à l'univers tout entier. Les ministres agiraient souvent d'une façon indiscrète s'ils se montraient trop prodigues de détails. De son côté, la chambre ne peut raisonnablement demander d'autres renseignements que ceux qu'on a jugé à propos de lui communiquer; aller plus loin, ce serait signifier au ministère qu'on ne croit plus en sa parole et qu'on ne repose aucune confiance en son patriotisme. Il en est de même des communications confidentielles provenant des ambassadeurs, elles doivent rester secret d'état.

On applique cette règle aux instructions qu'un souverain étranger a pu adresser à son ambassadeur et qui ont été portées à la connaissance du gouvernement de Sa Majesté. Ce serait un manque de bonne foi que de leur donner une publicité à laquelle elles ne sont pas destinées.

Maintenant, le parlement peut-il s'immiscer

dans les questions qui concernent le service diplomatique de l'Angleterre ? Evidemment que non, ce sont des actes de prérogative et comme tels, ils échappent à sa juridiction. Le roi nomme et reçoit qui il veut ; le ministère bien entendu sera, au cas de malheur, le bouc émissaire, mais l'ambassadeur lui-même ne pourra être rappelé que du consentement des conseillers de Sa Majesté.

Quelquefois, une expression d'opinion de la part du parlement impérial a été communiquée à une puissance étrangère. Des procédés de ce genre exigent cependant une grande délicatesse, car la législature ne peut se mettre directement en rapport avec soit une législature étrangère ou une autre nation. L'usage veut qu'on exprime l'opinion dans une résolution ou adresse qu'on communique ensuite aux intéressés par l'entremise du secrétaire d'état pour les affaires étrangères. Cependant, dans chaque cas, on n'a pas manqué de déclarer que la proposition était extraordinaire et exceptionnelle et ne pouvait servir de précédent. (1)

(1) Au Canada, notre parlement a souvent exprimé son opinion relativement aux affaires domestiques d'une puissance étrangère ou même de la métropole. Témoins, le vote de sympathie à la mort

Mais la couronne, elle, peut quelquefois intervenir dans les affaires des puissances étrangères, soit pour protéger ses nationaux, soit même pour empêcher qu'on ne dérange ce qu'on est convenu d'appeler l'équilibre européen. L'initiative en pareille matière appartient naturellement au gouvernement qui se servira à cette fin de son rouage diplomatique. Les chambres ne doivent pas intervenir autrement qu'en conseillant à la couronne de prendre part au débat ou de s'abstenir d'y figurer. Elles peuvent aussi censurer le ministère s'il a négligé de promouvoir les intérêts de la nation.

Il va sans dire que dans toutes ces questions qui sont d'ordinaire fort complexes, le devoir du gouvernement peut varier suivant les circonstances. Si l'honneur de la nation est engagé, il ne saurait y avoir d'hésitation. Mais si la question est purement politique, sans que les intérêts du royaume soient en jeu, les ministres doivent se garder d'engager la nation ou les chambres dans une discussion qui ne saurait aboutir, au cas où les représen-

de M. Garfield, président des Etats-Unis et la résolution, votée il y a quelques années, sur la question du *Home Rule*. Il faut dire que le ministre des colonies, dans ce dernier cas, a protesté vigoureusement contre la résolution du parlement canadien.

tations resteraient sans effet, qu'à une conclusion logique, la guerre. C'est ce dernier motif qui a inspiré la conduite du gouvernement de lord Palmerston, en 1864, lors de la question du Schleswig-Holstein. Même on était allé un peu loin et quand on eut à choisir entre la non-intervention et la nécessité de combattre la Prusse et l'Autriche avec seulement 20,000 hommes, il fallut reculer. Un ministère se montrera donc fort circonspect, se souvenant toujours que des menaces demeurées stériles mettent une nation dans une position absolument ridicule.

Il nous reste encore un point à considérer sur cette question des relations extérieures de l'Angleterre. Si la diplomatie a échoué, si l'honneur est engagé et qu'il faille en appeler au sort des armes, à qui appartiendra la responsabilité de la décision ? La réponse ne saurait être douteuse. En temps de crise, c'est l'autorité qui s'affirme, c'est donc la couronne qui, d'après l'avis des ministres, décidera d'entreprendre la guerre. Mais le gouvernement répondra au parlement et à la nation de sa décision. C'est la chambre des communes qui devra voter les subsides nécessaires et elle agira avec

indépendance souvent, toujours avec patriotisme. Son consentement toutefois n'est nullement requis pour déclarer la guerre, pas plus que pour la conclusion d'un traité de paix. Dans les cas ordinaires, on lui annoncera officiellement la prise d'armes et elle pourra exprimer librement son opinion à ce sujet. L'influence de la chambre des communes ne laisse pas cependant que d'être très considérable. C'est elle qui en 1782 força le roi Georges III de mettre fin à la guerre américaine, en lui votant une adresse où ceux qui lui conseillaient de la continuer étaient qualifiés d'ennemis du roi et de la nation. Cependant, comme nous l'avons dit, le sentiment du patriotisme devra, à l'heure du danger, faire taire toute opposition. C'est le devoir du parlement de coopérer loyalement avec les ministres pour poursuivre la guerre, sauf à se prononcer plus tard sur son opportunité. Les hommes d'Etat n'ont pas manqué dans le passé de donner le beau spectacle d'une nation unie et résolue en face de l'ennemi et amis et adversaires ont toujours su oublier les dissentiments de la veille, pour ne plus songer qu'à l'honneur et au salut du royaume.

Nous pouvons clore ici la première partie de ce livre. Nous avons voulu y décrire la constitution anglaise telle qu'elle existe aujourd'hui. Nous avons mis de côté toute autre préoccupation, laissant à de plus autorisés à faire le procès de nos institutions politiques au point de vue social et philosophique. Pour nous, notre ambition a été de faire connaître le régime parlementaire. Nous ne pouvons songer à changer notre constitution, nous devons au contraire chercher à en tirer le plus grand parti possible pour l'ordre et le bien de notre pays. N'oublions pas que nos institutions peuvent être une occasion de bien ou de mal, selon les idées et les principes qui guideront nos législateurs. Chaque fois qu'un électeur dépose un bulletin dans la boîte du scrutin, il accomplit un acte d'une importance capitale. Il est ou bien l'artisan de son bonheur et de celui de ses concitoyens ou le destructeur des libertés politiques et l'incendiaire de sa propre maison. C'est le plus grand des crimes de tromper les électeurs, ce serait la plus sainte des missions que d'entreprendre à les diriger dans le sens de la justice et de l'équité.

DEUXIEME PARTIE

CONSTITUTION CANADIENNE

CHAPITRE I

DIFFÉRENCES ENTRE LA CONSTITUTION ANGLAISE ET LA CONSTITUTION CANADIENNE

La constitution canadienne est la copie plus ou moins conforme de la constitution anglaise.—Distinctions entre les deux constitutions.—Comme colonie, nous n'avons que des pouvoirs délégués.—Conséquences.—La constitution anglaise est une constitution non écrite, la nôtre, au contraire, est une charte précise.—Nous sommes de plus une confédération, tandis que l'Angleterre forme une union législative.

Dans la première partie de cet ouvrage nous avons exposé la théorie du droit constitutionnel. Nous avons essayé de faire connaître une constitution qui a été le modèle de la nôtre et une forme de gouvernement qu'on doit nécessairement étudier si l'on veut bien saisir le sens intime de nos propres institutions.

Maintenant, nous espérons que le lecteur a

pu comprendre ce qui est de l'essence du gouvernement parlementaire. Abstraction faite des différences accidentelles, on trouve, dans toute forme de gouvernement suivant le plan de la constitution anglaise, un souverain investi du pouvoir exécutif et entouré de conseillers qu'il est obligé de consulter à chaque pas de sa vie publique. Le pouvoir législatif est aux mains d'un parlement qui n'est pas nécessairement composé d'une chambre haute et d'une chambre basse, mais qui doit, dans tous les cas, représenter la nation qu'on a voulu associer au gouvernement. Entre ces deux pouvoirs, nous trouvons un corps dont les attributions sont plus ou moins définies, mais qui sert de trait d'union entre le souverain et le parlement. C'est le ministère qui dirige l'action royale et qui est responsable au parlement de l'administration de la chose publique. Le pouvoir judiciaire est aux mains de juges qui sont indépendants dans leur sphère mais qui peuvent être révoqués, dans des cas prévus, par la couronne et le parlement. Voilà ce qui est de l'essence même de la constitution anglaise comme des chartes que l'Angleterre a octroyées à ses colonies.

Or notre constitution est une copie plus ou moins exacte de la constitution anglaise, si vraiment on peut copier une chose qui n'existe que par la tradition. (1) Nous avons un souverain investi du pouvoir exécutif, un parlement doué de la fonction législative et un ministère chargé d'administrer, au nom du souverain et avec l'approbation du parlement, les affaires publiques. Il n'y a pas jusqu'à nos juges qui ne se trouvent dans la même position, quant à leur indépendance et à l'exercice de leurs charges, que la magistrature du royaume-uni.

Il y a pourtant des distinctions très importantes entre nos institutions et celles de la métropole. Nous avons dit que le parlement impérial peut tout, qu'il n'y a de bornes à son pouvoir que les droits de la couronne et les lois du royaume, encore change-t-il ces lois

(1) Il est curieux de remarquer les différences que l'on trouve entre les diverses études qu'on a tenté de faire de la constitution anglaise, surtout depuis un siècle. Chaque auteur a cru photographier les institutions anglaises telles qu'il les connaissait, et pourtant, que de contradictions, que de dissentiments même sur des points de doctrine. Les auteurs de la constitution américaine, eux aussi, ont voulu copier la constitution anglaise et leur œuvre ressemble si peu au modèle, qu'on y trouve difficilement quelques points de comparaison. C'est que la constitution anglaise, malgré sa perfection relative, est constamment en état d'évolution et subit, du jour au lendemain, des changements considérables.

ainsi qu'il l'entend, comme il contrôle l'exercice des prérogatives royales. Or nos législatures sont-elles douées de cette omnipotence politique ?

Posons ici quelques principes qui peuvent se passer de toute démonstration. Le lecteur nous pardonnera la forme toute didactique de ces considérations ; les expressions techniques s'imposent, nous ne les choisissons pas.

La Puissance du Canada, comme les provinces qui la composent, sont des colonies soumises de droit à l'autorité législative du parlement du royaume-uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande. Nous disons *de droit*, car de fait et du consentement de la métropole, cette autorité n'existe aujourd'hui que dans un degré très restreint. Mais en théorie le parlement impérial est suprême, il nous a donné notre autonomie, il peut nous l'enlever, nous la conservons pendant son bon plaisir. Cette suprématie, il est vrai, ne peut rien à l'encontre de nos droits religieux et civils, qui nous ont été garantis par des traités, mais dans le domaine de la politique notre dépendance est entière.(1)

(1) Nous expliquons ici la théorie, car c'est un principe bien établi qu'à moins de circonstances bien exceptionnelles, l'Angleterre n'enlèvera jamais à une colonie les droits politiques qu'elle lui a cédés.

En tant que colonie, nous n'avons d'autres pouvoirs que ceux qui nous ont été concédés expressément ou implicitement par le parlement impérial. C'est-à-dire que nous n'avons que des pouvoirs délégués. Nous ne sommes pas un état souverain ; nous sommes une planète, le soleil, c'est l'Angleterre !

Donc, nous formons une colonie et les pouvoirs consacrés par nos diverses chartes ne sont que des pouvoirs délégués. De ce principe, tirons quelques conséquences essentielles.

D'abord, nous n'avons d'autre souverain que la reine d'Angleterre, la forme de notre gouvernement est donc monarchique. Les gouverneurs-généraux, comme les lieutenant-gouverneurs ne sont que des mandataires dépositaires, pour le moment, de l'autorité de la reine. Par leur entremise, celle-ci exerce les mêmes prérogatives au Canada qu'en Angleterre.

Autre conséquence. Comme nous n'exerçons pas la souveraineté, nous n'entrons même pas dans le monde international. Nous ne pouvons ni conclure des traités, ni déclarer la guerre, ni faire la paix. Nous n'avons pas d'ambassadeurs ou de chargés d'affaires pour

nous représenter dans les cours étrangères ; le plus que nous puissions faire c'est d'accréditer un agent qui ne s'occupera au fond que des intérêts du commerce et de l'émigration. Si l'Angleterre déclare la guerre à une autre puissance, par exemple à la France, nous nous trouvons forcement mêlés à la lutte, qui peut se faire, il est vrai, loin de nous. La métropole, il est encore vrai, ne nous forcera pas à nous enrôler dans ses armées, droit qu'elle n'exerce jamais à l'endroit des anglais eux-mêmes. Mais nous n'en serons pas moins en état de guerre et, le cas échéant, nous serons traités comme des ennemis.

Nous pourrions aller plus loin et dire que l'Angleterre pourrait même nous taxer pour le soutien de son armée, mais comme ce droit entraînerait pour nous celui d'être représentés au parlement impérial, il s'en suit que l'Angleterre serait obligé de nous ouvrir les portes de Westminster, avant de songer à nous charger d'une partie de son budget, de sorte que cette question n'offre encore aucun intérêt pratique.(1) Nous croyons du

(1) Le vœu des partisans de la fédération impériale, malgré quelques adhésions parmi nos concitoyens d'origine anglaise, n'a pas encore trouvé d'écho en ce pays. Nous pouvons donc ne l'envisager

reste en avoir assez dit pour faire comprendre la différence qui existe entre nos institutions politiques et celles de la métropole.

Si maintenant nous comparons les deux constitutions, la nôtre et celle de l'Angleterre, nous trouvons, outre la question de souveraineté et de dépendance, des distinctions essentielles entre les deux chartes. D'abord, ainsi que nous l'avons dit, la constitution anglaise est de son essence et dans ses parties principales une constitution non écrite. La nôtre, au contraire, est une charte précise dont les limites et l'étendue sont fixés par la loi. Les pouvoirs de nos législatures étant délégués, celles-ci ne peuvent sortir des cas prévus. De plus, le royaume-uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, constitue une union législative, un seul parlement y représente toutes les sections du pays. Notre union à nous est une union fédérale, avec un parlement pour les matières d'un intérêt général et des législatures pour les affaires locales.

que comme une utopie et pour notre part nous souhaitons qu'il en soit toujours ainsi. On pourra consulter sur la question du pouvoir de la métropole de taxer une colonie, Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies*, pp. 168-172.

Voilà un court exposé de la situation que nous occupons dans le monde politique. Nous sommes une colonie et nous n'avons que des pouvoirs délégués. Nous sommes de plus une fédération de plusieurs provinces qui existaient depuis longtemps et qui conservent encore leur autonomie particulière. Il importe maintenant de bien étudier notre constitution, nous souvenant toujours que la nature essentiellement élémentaire de cet ouvrage nous défend de nous perdre dans une multiplicité de détails qui ne feraient qu'obscurcir une matière qui est déjà hérissée de difficultés et compliquée d'une infinité de problèmes presque insolubles.

CHAPITRE II

LE CANADA EST UNE FÉDÉRATION

Origines de la confédération.—Les provinces qui la composent existaient bien avant et la confédération n'est que la légalisation d'un pacte conclu entre elles.—Composition de la confédération.—Que faut-il entendre par une union fedérale ?—Diverses espèces de confédérations.—Dans l'union fédérale chaque état conserve son existence particulière et n'est pas plus subordonné au tout que le tout n'est subordonné aux diverses parties.—Le gouvernement central a des pouvoirs généraux, chaque état ou province, une juridiction locale.—Conséquences.—Quelle est la nature de la confédération canadienne ?—Clauses de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord qui s'appliquent spécialement au Haut et au Bas-Canada.

Dans l'introduction de cet ouvrage, nous avons rappelé brièvement les causes qui ont amené la confédération des provinces de l'Amérique-Britannique du Nord. L'acte d'union de 1840 n'avait contenté personne. Le Bas-Canada avait eu d'abord à se plaindre du partage injuste de la dette publique et de la représentation nationale à la législature de la province unie. Le Haut-Canada, cependant, vit sa population s'accroître si rapidement qu'elle dépassa bientôt celle du Bas-Canada.

C'est alors que commença la fameuse agitation ayant pour but la concession du principe de la représentation basée sur la population. Nous n'avons pas besoin de rappeler ici cette lutte mémorable. On vit province soulevée contre province, race contre race, nous allions presque dire religion contre religion. Tant que le gouvernement put se maintenir, il le fit grâce au concours du Bas-Canada. Cependant, tout gouvernement même devint bientôt impossible ; on vit des ministères qui durèrent dix mois, voire même deux jours. Cet état de choses demandait un remède héroïque, on le trouva dans le projet de confédération des diverses provinces de l'Amérique du Nord. On en posa les bases à la conférence de Québec de 1864 où six provinces étaient représentées, c'est à savoir, le Haut-Canada, le Bas-Canada, la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ile du Prince-Edouard et Terreneuve. Cette conférence adopta des résolutions qui formèrent la base de l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord de 1867, acte qui contient l'énonciation de notre constitution politique.

Mais les provinces n'ont pas été créées par cette charte, elles existaient depuis bien long-

temps et le Haut et le Bas-Canada depuis l'acte constitutionel de 1791. La loi d'union de 1840 n'a pas rappelé cet acte, pas plus qu'elle n'a été elle-même abrogée par la charte de 1867. La confédération n'est que la légalisation d'un pacte conclu entre quatre provinces ; les lois antérieures ont été modifiées, mais on se tromperait singulièrement si on n'en tenait aucun compte. (1) Il semble donc qu'on pourrait conclure *a priori* que les provinces ont fait tout comme des marchands qui contractent une société, elles ont mis en commun une partie de leurs biens, elles ont gardé tout le reste. Les tribunaux, cependant, n'ont pas toujours adopté ce raisonnement et nous ne l'énonçons que pour exprimer notre opinion personnelle.

A l'inverse de l'union législative de 1840, la confédération forme donc une union fédérale. Le Canada se compose actuellement de sept provinces, celles d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Ecosse, du Nouveau-Brunswick, de l'Ile du Prince-Edouard, du Manitoba et de la Colombie Anglaise. Il y a, en outre, les territoires du Nord-Ouest qui n'ont pas

(1) L'acte de l'Amérique Britannique du Nord même réfère aux anciennes chartes.

encore été érigés en province quoiqu'ils aient maintenant des représentants au sénat et à la chambre des communes. Les quatre provinces que nous avons nommées en premier lieu faisaient partie de la confédération dès le début, Terreneuve n'a jamais voulu s'y rallier et c'est actuellement le seul coin de terre anglaise en Amérique où ne flotte pas le drapeau du *Dominion.*

Voilà pour la composition matérielle de la confédération. Maintenant, avant d'examiner les dispositions de notre charte, voyons ce qu'il faut entendre par une *union fédérale.* (1)

Il faut d'abord expliquer que les seules parties qui puissent contracter une union fédérale sont des provinces ou états souve-

(1) Bluntschli, dans son ouvrage *Le Droit International codifié*, traduction française, art. 70, distingue quatre espèces de fédérations: *l'état fédératif*, exemple, la constitution actuelle des Etats-Unis et celle de la Suisse ; *l'empire des Etats*, comme l'empire allemand au moyen-âge et l'empire ottoman et, à certains points de vue, l'empire austro-hongrois depuis 1867 ; *l'empire fédératif*, dont l'empire allemand depuis 1871 peut servir d'exemple, avec cette particularité que le roi de Prusse en est l'empereur et que l'institution du chancellier impérial et la chancellerie impériale sont confondues avec le ministère prussien, à cause de la prédominance de la Prusse ; enfin *la confédération d'états*, c'est-à-dire, l'union de divers états qui s'entendent seulement pour atteindre certains buts communs, comme la république des Pays-Bas, la première constitution des Etats-Unis de 1776 à 1787 et la confédération germanique de 1815 à 1866.

Le Canada est un état fédératif.

rains de fait ou par suite d'une fiction légale. Ainsi, les états souverains américains ont, en 1787, formé une union fédérale sous le nom d'Etats-Unis d'Amérique. Ainsi, en octobre 1864, à la conférence de Québec, les provinces canadiennes, souveraines par suite de la fiction légale qui a été sanctionnée par le parlement impérial, ont posé les bases de la Puissance du Canada.

On ne décompose pas ordinairement un état pour ensuite en réunir les diverses parties. Au contraire, quand il s'agit de confédération, l'on voit des unités, déjà existantes et pouvant disposer de leurs destinées, on les voit consentir, pour le bien commun, à faire deux parts de leur souveraineté et créer, au moyen de concessions communes et réciproques, une nouvelle puissance qui les contient sans les absorber, ni leur enlever leur existence particulière.

Voilà donc une définition de l'union fédérale. C'est l'acte de plusieurs états souverains qui divisent leur souveraineté et forment une nouvelle puissance composée de plusieurs états ou provinces réunis pour le bien commun. Dans une confédération, l'en-

semble et les parties sont également souverains, chacun dans sa sphère.

Nous avons dit que les parties contractantes font deux parts de leur souveraineté et qu'au moyen de concessions communes et réciproques, elles créent une nouvelle puissance qui les contient sans les absorber. De là, tirons une conséquence essentielle. Chaque état ou province conserve son existence particulière et les prérogatives qu'il n'a pas cédées au pouvoir central. Il n'y a nulle subordination, soit de la province au gouvernement général, soit de ce dernier à la province. Il y a égalité absolue, souveraineté commune ; chaque pouvoir est suprême dans sa juridiction et dans sa sphère d'action.

Il y a plus. Le gouvernement central devant exercer sa juridiction sur la confédération toute entière et la province, sur un territoire limité, il s'en suit que les pouvoirs cédés au gouvernement de la confédération sont des pouvoirs généraux ayant trait au bien-être de toute la nation, et que les pouvoirs conservés par les provinces sont des attributions spéciales se limitant, quant à leur application, à la circonscription comprise dans les

limites de la province. Donc, juridiction générale pour la confédération, juridiction locale pour la province. Nous pourrions ajouter qu'une union fédérale présente le spectacle d'une nation unie pour les affaires du dehors, divisée quant aux intérêts domestiques.

Par conséquent et *a priori*, nous devons conclure que la Puissance du Canada a juridiction pour toutes matières qui concernent le bien-être et l'administration de la confédération toute entière et que chaque province peut gérer en toute liberté ses affaires locales. Il serait donc faux de dire que les provinces sont soumises au gouvernement fédéral, malgré le droit de *veto* qu'on a accordé à ce dernier. Le contexte même de notre constitution comme la jurisprudence en matière de gouvernement rendent cette conclusion, qu'on a voulu tirer de la charte fédérale, absolument inadmissible.

Cela étant, consultons les termes mêmes de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord. Nous citons le préambule.

> Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ont

exprimé le désir de contracter une union fédérale pour ne former qu'une seule et même puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution semblable à celle du royaume-uni ;

Considérant de plus qu'une telle union aurait pour effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'empire britannique ;

Considérant de plus qu'il est opportun, concurremment avec l'établissement de l'union par autorité du parlement, non-seulement de décréter la constitution du pouvoir législatif de la Puissance, mais aussi de définir la nature de son gouvernement exécutif ;

Considérant de plus qu'il est nécessaire de pourvoir à l'admission éventuelle des autres parties de l'Amérique Britannique du Nord dans l'union ;

A ces causes, etc., etc.

Et à la section 3, l'acte ajoute :

Il sera loisible à la Reine, de l'avis du Très-Honorable Conseil Privé de Sa Majesté, de declarer qu'à compter du jour y désigné,—mais pas plus tard que six mois après la passation du présent acte,—les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ne formeront qu'une seule et même puissance, sous le nom de Canada, et dès ce jour, ces trois provinces ne

formeront qu'une seule et même Puissance sous ce nom.

Remarquons d'abord que l'acte de l'Amérique Britannique du Nord n'est que la légalisation d'un pacte conclu entre les provinces. Il est fondé sur le désir qu'elles "ont exprimé de fonder une union fédérale." Donc, les résolutions de la conférence de Québec nous aideront à interpréter ce que la charte constitutionnelle pourra avoir d'obscur. Cette remarque est d'une grande importance.

Autre remarque. Le préambule de l'acte constitutionnel parle de l'opportunité "de "décréter la constitution du pouvoir législatif "de la Puissance et aussi de définir la nature "de son gouvernement exécutif. (1) Il n'est question ici que du *Dominion*, on ne parle pas des provinces. Il ne faudrait pas en conclure cependant que le législateur a voulu les passer sous silence. Les provinces avaient déjà leur constitution, leur existence séparée ; au contraire, le gouvernement de la Puissance

(1) Il faut signaler ici une différence entre les deux versions du statut. La version française dit : "Considérant de plus qu'il est "opportun, *concurremment avec l'établissement de l'union par auto-* "*rité du parlement*, etc." Au contraire le texte anglais porte : And whereas *on the establishment of the union by authority of parliament* it is expédient, etc. Ce n'est là toutefois qu'une différence de détail, aucun principe n'est en jeu.

n'existant pas, il fallait le créer. Du reste, l'acte pourvoira plus loin aux changements apportés à la constitution des provinces.

Il est à remarquer que le préambule déclare que les provinces ont exprimé le désir de former une union fédérale.... "avec une constitution semblable à celle du Royaume-Uni." Or la constitution du Royaume-Uni est celle d'une union législative, ce qui est tout l'opposé d'une union fédérale. Il faut s'entendre cependant. On a voulu doter le Canada d'un gouvernement parlementaire, ou plutôt lui confirmer celui qu'on avait déjà accordé aux provinces. Cela est si vrai qu'à la section dix-huit, on dit que les privilèges, immunités et pouvoirs possédés par le sénat et la chambre des communes ne devront jamais "excéder "ceux possédés et exercés lors de la passation "du présent acte par la chambre des com-"munes du parlement du Royaume-Uni de "la Grande-Bretagne et d'Irlande et par "les membres de cette chambre."(1) Il ne s'agit donc ici que d'une question de forme gouvernementale.

Nous avons donc vu que le Canada est

(1) Cette section a été l'objet d'un amendement important comme nous le verrons plus loin.

une fédération ; nous avons dit également de quels éléments il se compose, mais avant de terminer ce chapitre, voyons une clause de l'acte fédératif qui s'applique spécialement au Haut et au Bas-Canada.

Dans le principe, il y avait quatre provinces, le Haut et le Bas-Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick (sec. 5). Or, à cette époque, les deux provinces en premier lieu mentionnées formaient la province du Canada-Uni sous la charte de 1840. L'acte de l'Amérique Britannique du Nord ne divise pas précisément le Canada en provinces, il remonte à l'ancienne division qui datait de 1791. Voici ce que dit la section 6 à ce sujet :

6. Les parties de la province du Canada (telle qu'existant à la passation du présent acte) qui constituaient autrefois les provinces respectives du Haut et du Bas-Canada seront censées séparées et formeront deux provinces distinctes. La partie qui constituait autrefois la province du Haut-Canada formera la province d'Ontario, et la partie qui constituait la province du Bas-Canada formera la province de Québec.

L'effet de cette législation a été, suivant des autorités éminentes (1), de faire revivre

(1) Voir entr'autres, l'opinion du juge Sanborn *in re* ex-parte Arthur Dansereau, 19 L. C. J. 210.

l'existence séparée du Haut et du Bas-Canada, existence qui avait été suspendue, mais non détruite par l'acte d'union de 1840. On en conclut que les législatures de ces deux provinces en particulier possèdent tous les pouvoirs qui ne sont pas incompatibles avec les termes exprès et l'esprit de l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord, dont jouissaient autrefois les législatures des vieilles provinces. Cette conclusion, si nous pouvons l'admettre, est d'une importance capitale.

Il faut cependant faire remarquer que dans la récente cause de Lambe *v.* The Bank of Toronto (1), le conseil privé paraît avoir protesté contre cette doctrine. En effet. nous lisons dans l'opinion de lord Hobhouse ce qui suit : " It was suggested that the provincial " legislatures possessed powers of legislation " either inherent in them or dating from a " time anterior to the Federation act, and " not taken away by that act. Their lordships " had not thought it necessary to call upon the " respondent's counsel, and therefore possibly " had not heard all that might be said in " support of such views ; but the judgments

(1) Voir *Ramsay's Appeal Cases*, p. 983.

" below were so carefully reasoned and the
" discussion of them had been so full and
" elaborate, that their lordships felt justified
" in expressing their present dissent on those
" points. They adhere to the view which has
" always been taken by this committee, that
" the Federation act exhausted the whole
" range of legislative power, and that what-
" ever was not thereby given to the provincial
" legislatures rested with parliament." Cette opinion est spontanée de la part du savant juge, la question n'avait pas été discutée devant le tribunal et elle pourra peut-être se soulever de nouveau.

Nous sommes donc d'accord sur la composition de la puissance du Canada. Nous formons une union fédérale et les provinces ne sont pas subordonnées au gouvernement général, mais chacune est quasi-souveraine dans sa sphère d'action. Nous prions le lecteur de bien retenir ce principe que nous avons déduit, pour ainsi dire *a priori*, de la nature des choses et de l'exposé des causes historiques qui ont amené la confédération. Nous procèderons maintenant à étudier la nature du pouvoir exécutif au Canada.

CHAPITRE III

LE POUVOIR EXÉCUTIF

Au Canada comme en Angleterre le pouvoir exécutif appartient au souverain aidé de ses ministres.

Section I.—*Le pouvoir exécutif dans la Puissance.*—Dans la Puissance du Canada, c'est le gouverneur-général qui exerce les pouvoirs exécutifs qui appartiennent au souverain.—Le gouverneur est officier impérial en même temps qu'administrateur du gouvernement au Canada. —Ce n'est que dans cette dernière qualité qu'il est irresponsable.—Instructions du gouverneur-général.—Cet officier a un conseil de ministres qu'il doit consulter comme la reine consulte ses conseillers en Angleterre.—Le gouvernement est responsable au Canada comme en Angleterre.—Exercice de la prérogative de pardon.—Contrôle du parlement à l'endroit des juges.—Recours contre un gouverneur qui abuse de ses pouvoirs.—Composition du ministère fédéral.—Les ministres, membres de la chambre des communes, doivent obtenir la confirmation de leur mandat aussitôt après leur élection ; exceptions. —Désaveu des lois provinciales.—Exercice des prérogatives royales par le gouverneur-général.

Section II.—*Le pouvoir exécutif dans les provinces.*—Indépendance et autonomie des provinces dans les limites de leur juridiction.—Deux écoles parmi les jurisconsultes qui ont traité ces questions.—Le lieutenant-gouverneur représente-t-il la reine ? cause Mercer.—Opinion de sir William Johnstone Ritchie.—Les lieutenant-gouverneurs administrent leur gouvernement d'après les avis de leurs ministres.—Composition du ministère en la province de Québec.—Révocation des lieutenant-gouverneurs.—Affaire Letellier.

Dans la première partie de cet ouvrage, nous avons dit qu'il y a deux fonctions dans tout gouvernement, la fonction exécutive et la fonction législative. Le pouvoir exécutif est confié au souverain, aidé de ses ministres ; le pouvoir législatif appartient au parlement sujet toutefois à la sanction du roi. Cette division s'impose également ici. Nous étudierons donc le gouvernement et le parlement du *Dominion* et le gouvernement et les législatures des provinces sous ces deux points de vue. Nous verrons en premier lieu quel pouvoir exécutif appartient à la Puissance du Canada et ensuite quelles sont les fonctions législatives qu'elle peut exercer. Cependant, comme la discussion de cette dernière question nous oblige de comparer à chaque pas les deux juridictions fédérale et provinciale, nous étudierons la nature du pouvoir exécutif dans les deux juridictions avant de nous occuper du partage des pouvoirs législatifs.

SECTION I

LE POUVOIR EXÉCUTIF DANS LA PUISSANCE

Au Canada comme en Angleterre il y a un parlement composé de la reine, d'une chambre haute et d'une chambre basse.

La section 17 de l'acte constitutionnel déclare qu'il y aura, pour le Canada, " un " parlement qui sera composé de la reine, " d'une chambre haute appelée le sénat et " de la chambre des communes."

Or, suivant les principes du droit constitutionnel, le pouvoir exécutif appartient à la reine. Appliquons ces principes au Canada. La section neuf de l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord dit :

9 A la Reine continueront d'être et sont par le présent attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

Cependant, de l'intervention directe de la reine dans le gouvernement du Canada, il ne peut être question. Puisque nous sommes une partie de la monarchie britannique, tout se fait au nom du souverain du royaume-uni, mais ce dernier n'agit au Canada que par l'entremise de son représentant. Quel est ce représentant ? La charte ne le dit pas en termes exprès, mais elle parle, à maintes reprises, d'un officier impérial qui porte le titre de gouverneur-général. C'est lui qui représente la reine au Canada. D'après la section dix, ses pouvoirs peuvent être exercés

par l'administrateur nommé "pour le temps d'alors" pour administrer le gouvernement du Canada. Le gouverneur-général jouit de tous les privileges pouvant se rapporter au gouvernement fédéral qui sont conférés par des actes soit des législatures des anciennes provinces du Haut et du Bas-Canada, soit de la législature du Canada Uni ou du parlément impérial (sec. 12). Il peut également, avec la permission de la reine, nommer des adjoints dans aucune partie du Canada pour exercer, durant bon plaisir les attributions gouvernementales qu'on jugera à propos de leur confier, sans préjudice à l'exercice de ces mêmes fonctions par le gouverneur-général lui-même (sec. 14).

La reine, avons nous dit dans la première partie de cet ouvrage, est absolument irresponsable, elle n'est justiciable d'aucun tribunal terrestre. Il n'en est pas de même du gouverneur-général. Ce fonctionnaire est un officier impérial ; en sa qualité de représentant du souverain, il lui repond de l'exercice des pouvoirs qui lui ont été confiés. Son supérieur hiérarchique, c'est le sécrétaire d'état de Sa Majesté pour les colonies. Il

Il reçoit des instructions aux quelles il est obligé de se conformer. Ces instructions sont maintenant générales et s'appliquent à tous les gouverneurs, elles portent la date du 5 octobre 1878. Elles déclarent en substance que le gouverneur-général devra faire publier solennellement sa commission en présence du juge en chef ou d'un autre juge de la cour suprême du Canada et prêter, devant tel juge, les serments d'allégeance et d'office. Il devra en outre, soit personnellement ou par l'entremise de son représentant, faire prêter ces serments d'allégeance et d'office aux fonctionnaires publiques. Il est tenu de communiquer la teneur de ses instructions au conseil privé du Canada, et il devra voir à ce que toutes lois sanctionnées par lui ou reservées pour la signification du bon plaisir de la reine portent, quand il les transmet au secrétaire d'état pour les colonies, "de bons sommaires marginaux" et soient accompagnées au besoin de notes explicatives. Le gouverneur transmet également, aux autorités impériales, des copies conformes des journaux et des procès-verbaux du parlement. La section cinq des instructions royales se rapporte à

l'exercice de la prérogative de pardon ; nous la citons plus bas au long. Enfin, le gouverneur général ne peut s'absenter de la Puissance du Canada sans la permission de la reine (1).

Nous avons insisté sur ces détails assez arides à cause de leur importance et parcequ'ils font voir quelle est la responsabilité du gouverneur - général à l'égard du gouvernement impérial. Mais si le gouverneur-général est officier impérial, il est aussi administrateur du gouvernement du Canada et en cette qualité il est vraiment irresponsable tant qu'il se contente d'exercer ce rôle. C'est que le gouvernement s'administre au Canada comme en Angleterre conformément au principe de la responsabilité ministérielle. En effet, la section onze de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord consacre implicitement cette doctrine constitutionnelle.

11 Il y aura, pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada, un conseil dénommé le conseil privé de la Reine pour le Canada ; les personnes qui formeront partie de ce conseil seront, de temps à autre,

(1) Voir le texte de ces instructions dans le *Manuel de l'Assemblée Législative de Québec*, par M. le juge Wurtele, p. 154.

choisies et mandées par le gouverneur-général et assermentées comme conseillers privés ; les membres de ce conseil pourront, de temps à autre, être revoqués par le gouverneur-général."

Et la section treize, ajoute :

13 Les dispositions du présent acte, relatives au gouverneur-général en conseil seront interprêtées de manière à s'appliquer au gouverneur-général agissant de l'avis du conseil privé de la Reine pour le Canada.

Donc, en tant que colonie, et dans les limites de notre jurisdiction, nous nous gouvernons d'après le système gouvernemental de la métropole. Nous avons un gouverneur irresponsable qui n'agit que par ses ministres, qui n'a d'autres idées politiques que celles qu'ils lui inspirent. C'est pour avoir méconnu ces principes que lord Metcalfe s'est fourvoyé. Du reste, c'est là un point élémentaire, comme nous l'avons vu dans la première partie de cet ouvrage. Le pouvoir exécutif qui appartient de droit au souverain, ce sont les ministres qui l'exercent. Le souverain ne fait rien dont les ministres ne soient responsables au parlement et surtout à la chambre des communes. Ce principe de la responsabilité minis-

térielle n'est pas énoncé en termes exprès dans notre charte, mais il est tellement essentiel au gouvernement parlementaire que l'un ne va pas sans l'autre. Au surplus, nous avons "une constitution semblable à celle du royaume uni" ; donc nos ministres répondent aux représentants du peuple des avis qu'ils donnent au gouverneur-général.

Le lecteur n'aura qu'à appliquer à nos institutions tant fédérales que provinciales les principes que nous avons exposés ailleurs sur les fonctions du souverain, le rôle du ministère et le contrôle ultérieur du parlement. Car qu'il s'agisse de l'administration des affaires publiques, du choix des fonctionnaires de l'état, de la dépense des fonds nationaux, c'est toujours la même règle et la même pratique. Il y a, sans doute, des questions qui ne peuvent se soulever ici, à cause de la position subordonnée que nous occupons dans le monde politique. Ainsi nous n'avons pas de service diplomatique, nous ne pouvons conclure des traités, ni nous faire représenter officiellement auprès de nos voisins. Mais à l'intérieur, la ressemblance est parfaite et naturellement, les conclusions à tirer sont identiques.

Il arrive souvent, toutefois, que la Grande-Bretagne consente un traité qui peut affecter le Canada et qui exige conséquemment notre ratification. (1) Dans ce cas, c'est le ministère canadien et le parlement du Canada qui agissent au nom du pays. C'est la disposition de la section 132 de l'acte constitutionnel qui dit que le parlement et le gouvernement du Canada auront tous les pouvoirs nécessaires pour remplir envers les pays étrangers, comme portion de l'empire britannique, les obligations du Canada ou d'aucune des provinces, naissant de traités conclus entre l'empire et ces pays étrangers.

Nous aurons cependant à préciser certains cas où notre législation et notre procédure se distinguent de celles de la métropole. Parlons d'abord de la prérogative de pardon.

Les instructions royales données à nos gouverneurs-généraux contiennent à ce sujet une clause très importante que nous allons citer au long. C'est la clause cinq.

5 Et nous donnons de plus autorité et pouvoir

(1) Il faut dire que quand nos droits seront en jeu, nous serons toujours consultés. Ainsi, un des commissaires choisis pour négocier le dernier traité des pêcheries (1888) fut un ministre canadien, sir Charles Tupper. Il fut en outre convenu que le traité serait ratifié par le parlement canadien.

à notre gouverneur-général d'accorder, selon qu'il en verra l'opportunité en notre nom et de notre part, lorsqu'il aura été commis un crime pour lequel le coupable pourra être jugé dans notre Puissance du Canada, le pardon à tout complice, qui ne sera pas l'auteur réel de ce crime, qui fera des révélations telles qu'elles conduisent à la conviction du principal coupable ; comme aussi d'accorder à tout individu condamné pour un crime dans une cour de justice, ou devant un juge, juge de paix ou magistrat, en notre Puissance du Canada, un pardon soit entier, soit soumis à des conditions licites, ou un sursis à l'exécution de la sentence prononcée contre une personne convaincu de crime pour le temps que notre gouverneur-général jugera convenable, et de remettre toute amende, pénalité ou confiscation qui pourra devenir due et payable à nous, pourvu toutefois que le gouverneur-général ne mette pas à ce pardon ou à cette commutation de sentence, excepté dans le cas où l'offense serait de nature politique, la condition que le coupable sera banni ou sortira de notre Puissance du Canada. Et par les présentes nous mandons et enjoignons à notre gouverneur-général de ne faire grâce ou de n'accorder de sursis à aucun criminel qu'après avoir reçu, dans le cas de sentence capitale, l'avis du conseil privé de notre Puissance du Canada, et, dans les autres cas, l'avis d'un de ses ministres au moins ; et si le pardon ou le sursis devait affecter directe-

ment les intérêts de notre empire ou ceux de tout autre pays ou lieu hors de la juridiction du gouvernement de notre Puissance du Canada, notre gouverneur-général, avant de prendre une décision relativement au pardon ou à la commutation de la sentence, devra consulter sur ces intérêts son propre jugement, aussi que l'avis reçu comme il est dit ci-haut.

En Angleterre, le seul ministre responsable de l'exercice de la prérogative de pardon c'est, ainsi que nous l'avons vu, le secrétaire d'état pour l'intérieur, *Home-Secretary*, et cela quelle que soit la nature ou la gravité de l'offense. Ici, au contraire, le gouverneur-général prend l'avis de tout le ministère, quand il s'agit d'une sentence capitale, tandis qu'il se contente, dans les autres cas, de consulter un des ministres, c'est à savoir le ministre de la justice. Il paraîtrait donc que le ministère tout entier serait responsable de la commutation d'une sentence capitale et que le ministre de la justice repondrait seul de toutes les autres commutations. Cela est logique et conforme aux principes constitutionnels, puisqu'il n'y a que ceux dont les avis ont été requis qui puissent être recher-

chés ou censurés. C'est du reste ce qui se pratique en Angleterre. (1)

Mais, ajoutent les instructions royales, "si " le pardon ou le sursis devait affecter directe- " ment les intérêts de notre empire ou de " tout autre pays ou lieu hors de la juridic- " tion du gouvernement de notre Puissance " du Canada, le gouverneur-général, avant " de prendre une décision... devra consulter " sur ces intérêts, *son propre jugement*, ainsi " que l'avis reçu comme il est dit ci-haut." Dans le cas supposé par cette section, il est évident que le gouverneur agit comme officier impérial, représentant les intérêts de l'empire. Il peut donc, après avoir consulté ses ministres, ce qu'il doit faire dans tous les cas, passer outre et accorder ou refuser le pardon suivant son propre jugement et sous sa res-

(1) On objectera peut-être à cette doctrine de responsabilité, ce que nous avons dit, dans la première partie de l'ouvrage, au sujet des ministres qui ne forment pas partie du cabinet, mais qui tombent avec lui, quand la politique du cabinet ne rencontre pas l'appui de la chambre des communes. Il faut cependant se rappeler que ces ministres sont obligés de se démettre non pas tant parce qu'on les regarde comme responsables des actes ministérielles, que parce qu'ils sont si étroitement attachés au cabinet, qu'ils tombent nécessairement avec lui. Il n'en est pas moins vrai, qu'en matière de responsabilité, ceux-là seuls sont responsables, qui ont été consultés et qui auraient pu prévenir l'acte inculpé. Quand on applique le principe de la solidarité, c'est que tous les ministres ont été consultés ou sont censés l'avoir été.

ponsabilité particulière. Le ministère ne sera responsable que lorsque le gouverneur-général se conformera à l'avis qu'il en a reçu.

Les instructions royales permettent au gouverneur-général d'apposer à l'octroi du pardon les conditions licites qu'il juge convenables. Mais il n'a le pouvoir de bannir le coupable du pays que s'il s'agit d'une offense politique. La raison de cette exception est si claire que nous n'avons pas à y insister davantage. La paix et la sécurité d'une nation sont quelquefois mieux sauvegardées par l'exil du perturbateur que par une punition qui ne servirait, dans la plupart des cas, qu'à en faire un martyr politique.(1)

(1) Avant la nomination du marquis de Lorne à la charge de gouverneur-général, en 1878, les instructions royales permettaient au gouverneur d'accorder ou de refuser le pardon indépendamment de l'avis qu'il avait reçu de ses ministres. Ainsi en 1861, sir Edmund Head donna un ordre de sursis en faveur d'un nommé Patterson contre le gré du gouvernement et, en 1875, le comte Dufferin commua, de son propre mouvement, la sentence capitale prononcée contre Ambroise Lépine. Cette manière d'agir ne donnait pas satisfaction, car elle privait les ministres, même dans les affaires purement locales, du contrôle qu'ils doivent exercer sur toute l'administration de la chose publique. M. Blake, alors ministre de la justice, fit des représentations auprès des autorités impériales et c'est à sa suggestion qu'on amenda, lors de la nomination du marquis de Lorne, les instructions royales, à l'effet de laisser au ministère canadien pleine liberté d'action dans les cas qui regardent surtout la Puissance du Canada, tout en permettant au gouverneur général d'exercer sa discrétion quand les intérêts de l'empire seraient en jeu.

Pour se guider dans ces derniers cas, le gouverneur peut con-

Il nous reste encore à étudier une question très importante, c'est à savoir le contrôle du gouvernement comme du parlement à l'endroit des juges, contrôle qui appartient au gouvernement fédéral et au parlement du Canada. Dans la première partie de cet ouvrage, il a été question du droit que possèdent le parlement et la couronne de juger et de révoquer le personnel des tribunaux. Les mêmes principes ont leur application au Canada sauf quelques modifications que nous allons signaler.

Autrefois, quand les juges coloniaux étaient nommés par le gouvernement impérial, ils étaient révocables *ad nutum*, car ils tenaient leurs charges durant bon plaisir. Mais la métropole, avec cette constante préoccupation qui la distingue de créer dans ses colonies des institutions qui ressemblent à celles de la mère-patrie, a fini par permettre aux législateurs des colonies le même recours contre les juges que celui qu'exerce le parlement impérial lui-même. Dans ce but, on adopta, en

sulter le secrétaire d'état pour les colonies, ce qui fut fait en 1877, à la demande du gouvernement lui-même, relativement à la commutation de la sentence d'un nommé Martin.

Voir sur ce sujet, Todd, *Parliamentary government in the British Colonies*, pp. 269-274.

1782, la loi 22 Geo. III, c. 75, amendée plus tard par le 54 Geo. III, c. 61. Il y fut statué en substance que les charges conférées dans les colonies par lettres-patentes seraient exercées par les titulaires durant bonne conduite. Toutefois, si l'officier s'absentait ou négligeait de remplir les devoirs de sa charge, il était loisible au gouverneur en conseil de le révoquer, sauf appel à Sa Majesté en conseil.

On a décidé que ce statut a encore force de loi et qu'il s'applique aux juges coloniaux. La couronne peut aussi, sous les dispositions du statut 3 et 4 Guillaume IV, c. 41, sec. 4, soumettre à la considération du comité judiciaire du conseil privé toute plainte contre un juge faite par le corps législatif d'une colonie.

Cependant, notre droit sur ce sujet est en substance et sauf le recours exceptionnel du 22 Geo. III, c. 75, le même que le droit parlementaire anglais. L'acte de l'Amérique Britannique du Nord, sec. 99, dit :

Les juges des cours supérieures resteront en charge durant bonne conduite, mais ils pourront être démis de leurs fonctions par le gouverneur

général, sur adresse du sénat et de la chambre des communes.

Avant la confédération, il y avait le chapitre 81, sec. 1ère, des statuts refondus du Bas-Canada qui reconnaissait au gouverneur le droit de révoquer un juge sur adresse des deux branches de la législature, mais le juge en question pouvait en appeler au conseil privé dans les six mois et la révocation ne devenait définitive que lorsque la sentence avait été confirmée. Cette loi est encore en vigueur, mais les commissaires qui ont préparé les statuts revisés de 1886 en ont conseillé l'abrogation.

Du reste, que l'on destitue un juge après l'adoption d'une adresse, ou en vertu du statut 22 Geo. IV ch. 75, il y a de plein droit appel au conseil privé, ce qui n'aurait pas lieu si la révocation du magistrat émanait directement de la reine.

Il faut aussi décider, malgré ces dispositions de notre loi, que le statut 22 Geo. III, ch. 75, a encore force de loi au Canada. Mais, comme le fait remarquer Todd (1), on n'aura recours à ce statut que dans un cas " d'in-

(1) Vol. II, p. 752.

conduite légale ou officielle." On ne l'appliquera donc que dans les circonstances qui auraient justifié en Angleterre le recours extraordinaire par bref de *scire facias*. (1)

Pour nous résumer, le gouverneur-général occupe vis-à-vis du ministère canadien la même position que la reine à l'égard de ses conseillers en Angleterre. Donc, les ministres sont responsables de tous les actes officiels du gouverneur comme chef du gouvernement. Mais en sa qualité d'officier impérial, le gouverneur-général a une initiative qui n'appartient pas à la reine. Il peut accorder ou refuser la sanction royale aux *bills* qui ont reçu l'assentiment des chambres ; il peut les réserver pour la signification du bon plaisir de Sa Majesté. Quand il le fait, il n'engage nullement la responsabilité de ses ministres, à moins que ces derniers ne le lui aient conseillé. Pour l'exercice des autres prérogatives royales, telles que le renvoi d'un ministère, ou la dissolution du parlement, la responsabilité en revient entièrement au ministère.

(1) Pour l'intelligence de ce sujet, le lecteur devra référer à ce que nous avons dit *supra* sur le droit de révoquer les juges en Angleterre. Il est à présumer que la procédure serait la même ici qu'au parlement anglais.

Quand le gouverneur-général réserve un *bill* pour la signification du bon plaisir de Sa Majesté, la reine intervient directement dans nos affaires. Personne n'est responsable de sa décision que le gouvernement impérial et ce dernier n'en répond qu'à la chambre des communes en Angleterre. Nous n'aurions qu'à nous soumettre ou à aller plaider notre cause devant le parlement impérial qui est le juge suprême en pareille matière. (1) Mais, dira-t-on, il peut arriver que le gouverneur-général abuse de ses pouvoirs et refuse d'accepter l'avis de ses ministres sur une matière qui est de notre ressort. Dans ce cas, les ministres peuvent, ou bien remettre leurs portefeuilles, ou bien porter la question devant le gouvernement impérial par l'entremise du secrétaire d'état pour les colonies. La réponse de ce dernier règlera le débat, avec cette différence que si le gouverneur est condamné, il n'a qu'à se soumettre ou à résigner sa charge et que si, au contraire, on lui donne raison, le gouvernement de la Puissance, au cas où il est appuyé par le parlement et par les

(1) Il va sans dire que l'affaire pourrait être soumise au comité judiciaire du conseil privé si l'on soulevait une question de défaut de juridiction.

électeurs, peut continuer la lutte en offrant de donner sa démission. C'est là, bien entendu, un cas qu'on ne pourrait rencontrer que très rarement : aucun gouverneur ne voudrait abuser de ses pouvoirs et s'il le faisait, il ne pourrait s'attendre à l'approbation de la métropole. Sur une question coloniale, nous sommes les maîtres et nous serons appuyés au besoin par les autorités impériales. (1)

Maintenant, parlons du ministère et surtout de sa composition matérielle, car pour ce qui regarde ses fonctions, nous pouvons renvoyer à ce que nous en avons dit ailleurs.

Le cabinet canadien se compose actuellement de quatorze ministres, dont un, seulement, n'a point de portefeuille. Il y a quinze départements en tout dont voici l'énumération :

Le département de la justice.

Le département des finances et du receveur général.

Le département de l'agriculture.

Le département du secrétaire d'état du Canada.

(1) Les sections onze et treize de l'acte de de l'Amérique Britannique du Nord, citées plus haut, obligent le gouverneur-général de prendre l'avis de ses ministres et partant de s'y conformer pour l'administration des affaires publiques.

Le département des travaux publics.

Le département de la milice.

Le département des chemins de fer et des canaux.

Le département des douanes.

Le département du revenu de l'intérieur.

Le département de l'intérieur.

Le département des postes.

Le département de la marine et des pêcheries.

Le département du commerce.

Le département des affaires indiennes.

Le département des impressions publiques.

Ce dernier département est actuellement sous le contrôle du secrétaire d'état. Deux branches du service public peuvent être placées sous la direction du même ministre. Il y a aussi un président du conseil qui peut très bien se trouver à la tête d'un département. Chaque ministre, porteur d'un portefeuille, reçoit un salaire annuel de $7,000, le premier ministre touche $8,000. Naturellement, au Canada comme en Angleterre, on peut nommer des ministres sans portefeuille et partant sans salaire. La distinction entre les ministres qui font partie du cabinet et ceux

qui n'y pénètrent pas n'existe pas en ce pays.

Comme nous n'avons pas à nous occuper du droit administratif mais seulement du droit parlementaire, nous ne décrirons pas les fonctions administratives de chaque ministre. Contentons-nous de faire constater qu'ici comme en Angleterre, tout député qui accepte un portefeuille doit demander à ses électeurs la confirmation de son mandat, avec cette particularité toutefois qu'un ministre qui change de portefeuille, ne perd pas son siège s'il ne s'est pas écoulé plus d'un mois entre sa démission et sa nouvelle acceptation de fonctions ministérielles. Cependant si le ministère lui-même a résigné et que d'autres ministres aient été nommés, les anciens ministres, même quand ils reviennent avant l'expiration du mois, doivent néanmoins se soumettre à la formalité d'une nouvelle élection. (1) Cette disposition de la loi facilite les changements ministériels en même temps qu'elle empêche qu'on n'élude les prescriptions du vieux droit parlementaire. (2)

(1) Voir le chapitre 11 des statuts revisés du Canada, Sec. 9.

(2) Nous avons dit que si tout le ministère a donné sa démission et qu'il ait été remplacé par d'autres ministres, les anciens conseillers du gouverneur, même lorsqu'on les rappelle aussitôt aux charges

Le sénat est représenté au ministère dans une proportion actuellement assez restreinte.

Il y a un pouvoir bien important dont le gouverneur-général est investi, c'est celui de désavouer les actes des législatures provinciales. Cela résulte de la section 90 de l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord ; voici ce que dit cette section :

90. Les dispositions suivantes du présent acte, concernant le parlement du Canada, savoir : les dispositions relatives....au désaveu des actes et à la signification du bon plaisir quant aux bills réservés, s'étendront et s'appliqueront aux législatures, tout comme si elles étaient ici décrétées et rendues expressément applicables aux provinces respectives et à leurs législatures, en substituant ....le gouverneur-général à la reine et au secrétaire d'état, un an à deux ans et la province au Canada.

qu'ils avaient remplies auparavant, ne peuvent se dispenser de demander à leurs électeurs la confirmation de leur mandat. Cette disposition fut adoptée en 1878, mais la circonstance assez curieuse qui la fit statuer datait déjà de vingt années. Le lecteur se rappelle qu'en 1858, le ministère MacDonald-Cartier donna sa démission sur la question de la capitale. Il fut remplacé par le gouvernement Brown-Dorion qui résigna deux jours après l'acceptation du pouvoir à cause du refus du gouverneur de dissoudre les chambres. On rappela alors l'ancien gouvernement lequel reprit l'administration des affaires. Les membres du ministère Brown-Dorion durent, malgré leur démission, se présenter devant leurs électeurs, tandis que les anciens ministres, qui avaient repris leurs fonctions ministérielles dans le délai d'un mois, n'eurent pas à se soumettre à cette formalité. C'était véritablement une ironie du sort.

L'effet de cette clause est de permettre au gouverneur-général de désavouer dans le délai d'un an un *bill* qui a reçu la sanction du lieutenant-gouverneur.(1) Le gouverneur général n'agit pas comme une cour d'appel, on a voulu seulement lui donner la faculté de désavouer les actes qui dépassent évidemment la portée et la juridiction des provinces ou qui auraient l'effet de nuire au bien public. Pour épargner au ministère des colonies d'avoir à résoudre une infinité de problèmes, on a confié ces fonctions aux autorités canadiennes. Le gouverneur-général doit donc, à peine de nullité de son désaveu, déclarer dans le délai d'un an s'il désavoue une loi sanctionnée par le lieutenant-gouverneur ou s'il accorde ou refuse la sanction royale à une mesure réservée. Exerce-t-il ce droit sous la responsabilité des ministres fédéraux ? Cette question a été vivement controversée. Le bureau colonial et entr'autres ministres lords Kimberley et Carnarvon ont prétendu que le gouverneur agit en cela sous sa responsabilité particulière et indépendamment de

(1) La conférence de Québec d'octobre 1887 a proposé d'attribuer à la Reine le droit de désavouer les lois provinciales comme les lois fédérales. Cette suggestion n'a pas encore reçu de suite.

l'avis de son cabinet. Nous devons dire, cependant, que l'avis contraire a rencontré l'appui d'éminents jurisconsultes, nous pouvons nommer M. Edward Blake et feu M. Todd ; c'est aussi la pratique suivie par nos gouverneurs-généraux depuis la confédération. Nous inclinons donc à dire que les ministres fédéraux et plus particulièment le ministre de la justice qu'on consultera d'une manière spéciale, sont responsables à la chambre des communes de l'exercice de ce droit. Cette faculté de désavouer les lois provinciales est assurément un pouvoir bien redoutable à mettre entre les mains du parlement fédéral, puisqu'en théorie toute loi provinciale peut être désavouée. Cependant, la composition même de la chambre des communes nous rassure contre la possibilité d'un abus de pouvoir et si le passé peut être une garantie pour l'avenir, nous devons ajouter que dans les onze ans qui ont suivi la confédération, la province d'Ontario n'a eu que trois lois de désavouées sur un total de mille et la province de Québec, que deux sur 812 statuts qui avaient été sanctionnés par le lieutenant-gouverneur.(1)

(1) Sur près de 8,000 actes qui ont été adoptés par les provinces

Pour nous résumer, nous avons dit que le gouverneur-général exerce au nom de la reine la plupart des prérogatives royales. On peut dire, en règle générale, qu'outre celles qui sont mentionnées aux instructions royales, le gouverneur général jouit encore de toutes les prérogatives nécessaires pour le bon gouvernement du pays. La reine a cependant conservé quelques droits qu'elle n'a pas voulu céder. Ainsi. le commandement des troupes lui appartient. La section quinze de l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord dit, en effet :

15—" A la Reine continuera d'être et est par le présent attribué le commandement en chef des milices de terre et de mer et de toutes les forces militaires et navales en Canada."

Nous pouvons ajouter immédiatement, bien que cela pourrait venir aussi bien sous le chef de pouvoirs législatifs, que Sa Majesté s'est réservé le droit de fixer la capitale du pays. C'est la disposition de la section seize.

16—" Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine d'en ordonner autrement, Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada."

dans les vingt premières années de la confédération, il n'y en a eu que 45 de désavouées. Voir Bourinot, *Constitutional History of Canada*, p. 110.

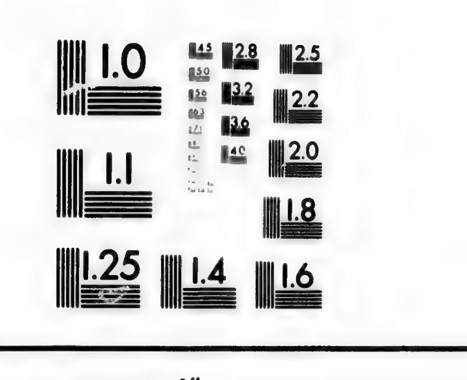
Voilà l'étendue et la juridiction du pouvoir exécutif du gouvernement fédéral. Il n'est pas nécessaire que nous répétions ici ce que nous avons dit ailleurs du role du souverain et du ministère. Comme nous avons la même constitution, ce sont les mêmes principes que le lecteur aura à appliquer. Nous nous contenterons donc de poursuivre la méthode antithétique que nous avons choisie et nous étudierons, avant d'aller plus loin, la nature du pouvoir exécutif dans les provinces.

SECTION II

LE POUVOIR EXÉCUTIF DANS LES PROVINCES

Quelle est la nature du pouvoir exécutif dans les provinces ? Voilà une question qui a eu l'effet de passionner nos hommes d'Etat, d'inquiéter l'opinion et d'embarrasser et de diviser nos cours de justice. Il serait téméraire de prétendre qu'elle est définitivement résolue et qu'elle ne doit plus revenir devant le public, bien que les autorités les plus respectables, les plus haut tribunaux, voire même ceux dont les arrêts ne

IMAGE EVALUATION
TEST TARGET (MT-3)



6"

Photographic
Sciences
Corporation

23 WEST MAIN STREET
WEBSTER, N.Y. 14580
(716) 872-4503


2.8
2.5
3.2
2.2
3.6
2.0
1.8
1.0

souffrent pas d'appel, comme le conseil privé, aient montré une tendance à favoriser l'autonomie et les droits provinciaux. Du reste, nous espérons pouvoir étudier cette question sans passion comme sans parti pris.

Rappelons ici les principes que nous avons posés au commencement de cette deuxième partie. Le Canada forme une union fédérale, avons-nous dit, les provinces ne sont pas plus subordonnées à la Puissance, que cette dernière n'est soumise aux provinces; chaque pouvoir est suprême dans les limites de sa juridiction. De plus, à la conférence de Québec les provinces ont créé la confédération. A un moment où elles étaient investies de tous les droits et pouvoirs, elles en ont démembré un certain nombre pour les attribuer à la confédération dans le but surtout de fonder un gouvernement fort et de poser les bâses d'une nouvelle puissance. Comme des marchands qui contractent une société, pour rappeler notre comparaison de tout à l'heure, leur but a été de mettre quelques biens en commun et de garder tout le reste. (1) Ajoutons qu'elles ont voulu conférer au gouvernement

(1) Nous parlons maintenant des *intentions* des auteurs de la confédération et non de l'interprétation de la charte.

fédéral la connaissance de toutes matières d'un intérêt général et qu'elles se sont réservé de législater sur toute question provinciale.

On peut distinguer parmi les jurisconsultes qui se sont occupés de notre charte deux écoles surtout : celle qui interprête l'acte constitutionnel strictement, sans tenir compte des circonstances qui l'ont précédé et celle qu'on pourrait appeler l'école traditionnelle ou historique qui recherche principalement le but que les auteurs de la confédération se sont proposé. Comme les Proculiens et les Sabiniens du droit romain, ces écoles arrivent à des conclusions bien différentes pour ne pas dire contradictoires.

Pour les uns, les provinces ne sont que de grandes municipalités, les satellites d'une planète qui serait le gouvernement fédéral ; pour les autres, elles sont de véritables gouvernements qui possèdent des pouvoirs aussi importants que variés. La cour suprême paraissait avoir adopté la première opinion (1) mais heureusement pour l'autonomie des provinces, le comité judiciaire du conseil privé s'est décidément rangé du côté des défen-

(1) Voir surtout le jugement dans la cause de Lenoir et Ritchie, 3 S. C. R. 643.

seurs des droits provinciaux, de sorte que c'est la seconde opinion qui devra prévaloir(1). Il est en effet impossible de présumer que les provinces ont voulu commettre un acte de suicide politique en se formant en confédération, car l'union serait vraiment législative et non fédérale s'il fallait interpréter, dans le sens de certains auteurs, l'acte constitutionnel de 1867. Nous concluons donc que les provinces possèdent de véritables gouvernements qui ne sont nullement subordonnés à l'autorité centrale.

Maintenant, qui est investi du pouvoir exécutif dans les provinces, la reine ou le lieutenant-gouverneur ? ou, pour poser la question autrement, le lieutenant-gouverneur est-il le représentant de la reine ou seulement du gouverneur-général ?

Consultons d'abord les termes de l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord.

58. Il y aura, pour chaque province, un officier appelé lieutenant-gouverneur, lequel sera nommé par le gouverneur-général en conseil par instrument sous le grand sceau du Canada.

(2) Le lecteur pourra consulter les récentes décisions du conseil privé, principalement la cause de The Attorney-Général of Ontario and Mercer. L. R., 8 App. P. C. 176.

59. Le lieutenant-gouverneur restera en charge durant le bon plaisir du gouverneur-général ; mais tout lieutenant-gouverneur, nommé après le commencement de la première session du parlement du Canada, ne pourra être révoqué dans le cours des cinq ans qui suivront sa nomination, à moins qu'il n'y ait cause ; et cette cause devra lui être communiquée par écrit, dans le cours d'un mois après qu'aura été rendu l'ordre décrétant sa révocation, et l'être aussi par message au sénat et à la chambre des communes, dans le cours d'une semaine après cette révocation, si le parlement est alors en session, sinon, dans le délai d'une semaine après le commencement de la session suivante du parlement.

Il résulte de là que le lieutenant-gouverneur n'est pas, à proprement parler, un officier impérial car la reine n'a rien à voir dans sa nomination ni même dans sa révocation. On pourrait ajouter qu'il fait partie, en quelque sorte, du service civil canadien et qu'il est responsable au gouverneur-général, puisque ce dernier peut le destituer pour cause. Mais doit-on en conclure que dans l'exercice de ses fonctions il ne représente nullement la reine ? Il serait assurément téméraire de le prétendre. Le lieutenant-gouverneur peut très bien être nommé par l'exécutif fédéral (1) qui seul est

(1) Il faut remarquer que le gouverneur-général ne nomme le lieutenant-gouverneur *qu'au nom de la Reine.*

en possession des renseignements nécessaires pour le choix de bons officiers, mais il ne s'en suit pas que le lieutenant-gouverneur, entré en charge, ne remplit ses hautes fonctions qu'au nom du gouverneur-général. La reine, au Canada comme en Angleterre, est la source de tout honneur, de toute dignité, de toute légalité. Les juges sont bien nommés par le gouverneur-général, mais ils administrent la justice au nom du souverain. Ne pourrait-on en dire autant des lieutenants-gouverneurs ?

Mais, dira-t-on, la reine ne fait pas partie des législatures. En effet tandis que la section 17 de l'acte constitutionnel dit que le parlement du Canada "sera composé *de la* "*Reine*, d'une chambre haute appelée le "Sénat et de la Chambre des Communes," les section 69 et 71, qui ne se rapportent qu'aux provinces d'Ontario et de Québec, déclarent que la législature de chaque province sera composée du *lieutenant-gouverneur* et d'une seule chambre pour Ontario et de deux chambres pour la province de Québec. Des autorités éminentes (1) en concluent que

(1) Le juge Gwynne, dans la cause de *Lenoir et Ritchie*, 3 S. C. R., 634 et le juge Ramsay dans *ex parte Arthur Dansereau*, 19 L. C. J. 210.

la reine ne fait nullement partie des législatures. Mais si, à la tête de chaque législature, il y a un officier qui représente Sa Majesté, qui sanctionne en son nom les bills qui ont reçu l'assentiment des chambres, qui convoque la législature au nom de la reine et la dissout de même, si en un mot le lieutenant-gouverneur n'est là que pour parler au nom du souverain, est-il exact de dire que la reine n'est pour rien dans la composition et le fonctionnement de ces corps législatifs ?

Or, nous le soumettons, le lieutenant-gouverneur est tout cela, il n'est que cela. Il est réellement le représentant de Sa Majesté pour les fins provinciales ; en dehors de cette qualité, il n'a de pouvoir ni d'autorité. Il est le successeur des anciens gouverneurs des provinces, quand celles-ci ne dépendaient que du gouvernement impérial. La constitution le déclare en toutes lettres.

65. Tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui—par aucun acte du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada ou du Canada, avant ou lors de l'union—étaient conférés aux gouverneurs ou lieutenant-gouverneurs res-

pectifs de ces provinces, ou pouvaient être par eux exercés, de l'avis, ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs respectifs de ces provinces, ou avec la coopération de conseils ou d'aucun nombre de membres de ces conseils, ou par ces gouverneurs ou lieutenant-gouverneurs individuellement, seront—en tant qu'ils pourront être exercés après l'union, relativement au gouvernement d'Ontario et Québec respectivement, — conférés au lieutenant-gouverneur d'Ontario et Québec respectivement, et pourront être par lui exercés, de l'avis, ou de l'avis et du consentement, ou avec la coopération des conseils exécutifs respectifs, ou d'aucun de leurs membres, ou par le lieutenant-gouverneur individuellement, selon le cas; mais ils pourront, néanmoins (sauf ceux existant en vertu d'actes du parlement de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués ou modifiés par les législatures respectives d'Ontario et Québec. (1)

Donc, le lieutenant-gouverneur a les mêmes pouvoirs, en autant que le permet la constitution, que les anciens gouverneurs, qui eux étaient les représentants directs de la reine.

(1) Le lecteur voudra bien remarquer que cette section est presque identique à la section 12, relativement aux pouvoirs du gouverneur-général, dont nous avons parlé à la page 235. Ne pourrait-on pas dire que le législateur a voulu assimiler le gouverneur-général au lieutenant-gouverneur et assigner, à chaque officier, des pouvoirs identiques dans les limites de sa juridiction particulière ?

Si la longue section que nous venons de citer a quelque sens, on ne saurait l'interpréter autrement.

Mais, il y a plus. Le lieutenant-gouverneur convoque la législature et la dissout *au nom de la reine*, sections 82 à 85. Si la reine ne fait pas partie des législatures, si elle n'est pour rien dans leur composition et leur fonctionnement, si enfin le lieutenant-gouverneur ne représente pas le souverain, pourquoi cette disposition expresse de la constitution ? (1) De plus, le lieutenant-gouverneur sanctionne les projets de loi au nom de la reine. On a prétendu qu'il le fait sans droit, mais il y est justifié par une pratique immémoriale et par le sentiment d'autorités imposantes. (2)

(1) Il serait téméraire de prétendre que le lieutenant-gouverneur ne represente la reine que lorsqu'il convoque la législature et qu'il représente le gouverneur-général dans les autres actes de sa vie officielle. L'exercice de la souveraineté personnellement ou par délégation est indivisible.

(2) L'entête des actes varie suivant les provinces.

Les lois fédérales et celles des provinces d'Ontario et de Québec commencent par la formule sacramentelle :

"Sa Majesté, de l'avis et du consentement. etc etc, décrête ce qui suit."

Le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Ecosse et l'Ile du Prince-Edouard :

" Qu'il soit statué par le lieutenant gouverneur, conseil et assemblée," etc, etc.

Le Manitoba et la Colombie-Anglaise :

" Sa Majesté, de l'avis et du consentement," etc, etc.

Enfin, les tribunaux ont réglé cette question dans le sens de l'opinion que nous soutenons. Il y a surtout la cause célèbre de Mercer contre la province d'Ontario que le conseil privé a décidée il y a quelques années (1). Voici en deux mots le fonds du litige. Un riche propriétaire de Toronto, Andrew Mercer, meurt en 1871 sans laisser d'héritiers légaux. D'après les principes du droit, sa succession est dévolue à la couronne par droit de déshérence *(escheat)*. Un fils naturel du défunt, Andrew F. Mercer, s'en empare et la province d'Ontario, représentant la couronne, produit contre lui une information en déguerpissement. Il se défend en prétendant que s'il y a déshérence, c'est en faveur du gouvernement fédéral qu'elle s'est produite. Ce dernier intervient au débat et prend fait et cause pour Mercer. Toutes les cours de la province d'Ontario rejettent les prétentions du gouvernement de la Puissance ; la cour suprême, au contraire, les appuie. Appel au conseil privé qui renverse la décision de la cour suprême et déclare que la succession Mercer est dévolue

(1) The Attorney-General of Ontario and Mercer. VIII Law Rep House of Lords and Privy Council, 767.

à la province d'Ontario, comme représentant la couronne (1). On ne saurait exagérer l'importance de ce jugement. De deux gouvernements qui réclament chacun des droits régaliens, le conseil privé se prononce en faveur du gouvernement provincial. Donc, il est faux de dire que la reine ne fait pas partie des législatures, car si elle n'y est pour rien, comment peut-elle y recueillir les successions qui échoient à la couronne ? Donc, le lieutenant-gouverneur représente réellement le souverain et, pour les matières qui sont de la juridiction des provinces, il sera préféré au gouverneur-général.

Le conseil privé nous a rendu plus d'un service de ce genre. La cour suprême, au contraire, a fait preuve de tendances centralisatrices très prononcées (2). Cependant on peut dire que sur ce sujet sa jurisprudence a

(1) Le conseil privé appuie surtout sa décision sur le mot *royalties*, droits régaliens, qui se trouve dans la section 109 de l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord. Mais si la constitution attribue généralement les droits régaliens aux provinces, comment peut-on dire que la Reine n'est pour rien dans les législatures ?

(2) Dans la cause de Lenoir *vs* Ritchie, 3 S. C. R., 634, la cour suprême a décidé que le lieutenant-gouverneur ne peut décerner des brevets de conseil de la reine. Appel n'a pas été interjecté de ce jugement, mais les officiers en loi de la couronne en Angleterre ont exprimé l'avis que la législature peut autoriser le lieutenant-gouverneur à faire telles nominations. Voir O'Sullivan, *Government in Canada*, 2e édition, p. 142.

été battue en brèche par les décisions du plus haut tribunal de l'empire. Naguère, sur la question des licences, le conseil privé a reconnu aux provinces le droit d'adopter une loi à cet effet (1). Nous pouvons ajouter à ces autorités si formelles, l'opinion que le juge en chef de la cour suprême, sir William Johnstone Ritchie, exprimait en faisant enrégistrer sa dissidence dans la cause de Mercer *vs* The Attorney General of Ontario. " Pré-
" tendre, dit-il, que les lieutenants-gouver-
" neurs ne représentent nullement la reine, à
" raison de leur nomination par le gouver-
" neur général est, à mon sens, une propo-
" sition fausse. Ces officiers représentent la
" reine, tout comme les lieutenants-gouver-
" neurs antérieurement à la confédération,
" quant à tous les actes exécutifs ou admi-
" nistratifs que la constitution leur permet
" d'exécuter au nom du souverain." (2)

Donc, nous avons pu établir par cette longue démonstration, que le lecteur nous pardonnera à cause de l'importance du sujet,

(1) The Queen *vs* Hodge, R. L. 9. App. (P. C.) 117.

(2) Cité par O'Sullivan, *ib.*, p. 138. Voir aussi Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies*, pp. 392, 402. On pourra également consulter les *Lettres sur la constitution fédérale* de feu le juge T. J. J. Loranger.

que les lieutenants-gouverneurs sont les chefs de véritables gouvernements et qu'ils représentent la reine pour tout ce qui est de la juridiction des provinces (1). Comment exerceront-ils ce pouvoir. Il est évident que, pas plus que le gouverneur-général, ils n'administrent la chose publique de leur propre mouvement. Les principes de la constitution anglaise s'appliquent à Québec comme à Ottawa. Le lieutenant-gouverneur a ses conseillers officiels, il n'est responsable de rien, excepté quand il prend sur lui de réserver un *bill*, et alors il en répond à ses chefs hiérarchiques.(2) Le ministère porte la responsabi-

(1) On peut également tirer argument en faveur de cette doctrine des termes de la section 64 de la constitution.

"64—La constitution de l'autorité exécutive dans chacune des " provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse con- " tinuera, sujette aux dispositions du présent acte, d'être celle en " existence lors de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'au- " torité du présent acte."

Or, avant la confédération, les gouverneurs de ces provinces représentaient directement la reine. Donc, ils le font encore aujourd'hui. De là, nous concluons, en vertu de l'égalité qui doit exister entre les provinces, que tous les lieutenants-gouverneurs représentent le souverain. On peut comparer cette section à la section 65 qui suit immédiatement et que nous avons citée à la p. 263.

(2) Les lieutenant-gouverneurs ont quelquefois refusé de sanctionner un bill qui avait été voté par la législature. Ils agissaient en cela en leur qualité d'officiers fédéraux, tout comme le gouverneur-général, s'il jugeait à propos d'en faire autant, le ferait en vertu de sa responsabilité aux autorités impériales. Le refus de sanctionner un bill ne se conçoit pas là où le parlement est suprême ainsi que nous l'avons dit dans la première partie de cet ouvrage.

lité de tout. Le lieutenant-gouverneur n'agit que d'après l'avis de ses conseillers constitutionnels. C'est la disposition de la section 66 que l'on pourra comparer à la section 13. Ces ministres sont, pour la province de Québec qui nous intéresse particulièrement : le procureur-général, le solliciteur-général, le secrétaire de la province, le trésorier de la province, le commissaire des terres de la couronne et le commissaire de l'agriculture et des travaux publics. (1)

Mais le lieutenant-gouverneur est révocable par le gouverneur-général en conseil. Voilà ce que dit la section 59 de l'acte constitutionnel que nous avons citée plus haut. Il est vrai que l'acte n'ajoute pas les mots " en conseil," mais telle est l'interprétation de toutes les autorités sérieuses.

Du reste, cette section est très claire et ne peut donner lieu à aucune difficulté. On a voulu s'assurer, vis à vis du lieutenant-gouverneur, le même recours que le ministère des colonies possède à l'égard du gouverneur-général. Cependant, le ministère impérial y met moins de formes quand il s'agit de révo-

(1) 45 Vic., ch. 2, sec. 2 ; 48 Vic., ch. 6, sec. 2.

quer le gouverneur-général, car il rappelle cet officier, sans assigner de cause, tandis que le gouvernement fédéral est obligé de donner les raisons qui ont déterminé son action.

La cause qui a surtout attiré l'attention publique au Canada et en Angleterre sur cette question, c'est celle de l'hon. Luc Letellier de Saint-Just, lieutenant-gouverneur de la province de Québec, révoqué en 1879. Cette affaire passionne encore l'opinion, nous nous bornerons donc simplement à rapporter les faits.

Au mois de mars 1878, le lieutenant-gouverneur Letellier renvoya le ministère conservateur de M. de Boucherville qui était appuyé par les deux tiers de la députation, alléguant qu'on avait présenté des mésures à la législature, sans s'assurer auparavant de son consentement, et de plus que le gouvernement subissait l'influence de combinaisons illégales au détriment de la chose publique. Il le remplaça en conséquence par le ministère libéral de M. Joly qui accepta la responsibilité du renvoi. Ne pouvant se maintenir, M. Joly en appela au peuple et réussit, en ayant constammant recours à la voix prépondérante de l'orateur, à garder les rênes du pouvoir.

Le parti libéral dominait alors à Ottawa et les plaintes qu'on adressa au ministère Mackenzie, de la part de M. de Boucherville et de ses amis, restèrent sans écho. On résolut alors d'en saisir le parlement fédéral et, à la chambre des communes, sir John A. Macdonald, alors chef de l'opposition, proposa le 11 avril une résolution condamnant le renvoi par M. Letellier de son ministère. Cette proposition fut rejetée, mais on eut plus de succès au sénat, où la majorité était conservatrice. La chose en resta là jusqu'aux élections fédérales de septembre 1878 qui furent favorables au parti conservateur.

A la session suivante, la question vint de nouveau sur le tapis et cette fois la chambre des communes adopta, le 14 mars 1879, la résolution qu'elle avait rejetée l'année précédente. Il faut remarquer, cependant, que ce vote fut proposé, non par le ministère conservateur, mais grâce à l'initiative d'un de ses amis. Après cette décision de la chambre, les ministres conseillèrent au gouverneur-général, le marquis de Lorne, de démettre M. Letellier, vu qu'après le vote du sénat et de la chambre des communes, il ne serait

pas avantageux de le maintenir dans sa position. Les ministres ajoutèrent qu'en supposant qu'ils ne partageassent pas l'opinion de la majorité parlementaire, ils étaient obligés de respecter cette opinion et d'agir en conséquence. Le marquis de Lorne refusa de suivre cet avis et il fut décidé de soumettre la question au gouvernement impérial. Toutes les parties intéressées se firent représenter après du bureau colonial.

Le secrétaire d'état pour les colonies, sir Michael Hicks-Beach répondit au mémoire du gouvernement canadien par une dépêche datée du 3 juillet 1879. Il exprima l'opinion que le gouverneur-général devait suivre l'avis de ses ministres. Sur le mérite de la question, il reconnut le droit du lieutenant-gouverneur de renvoyer ses ministres si, pour quelque cause, il juge à propos de le faire, sauf à observer, dans tous les cas, cette impartialité vis-à-vis des partis politiques qui est de l'essence même de sa fonction. Sir Michael Hicks-Beach conseilla au gouverneur-général de prier ses ministres de remettre la question à l'étude afin de voir s'il n'était pas possible d'en venir à une autre conclusion.

Le gouvernement, cependant, n'avait pas changé d'opinion et le gouverneur-général dut accepter leur avis et révoquer M. Letellier, ce qui fut fait par ordre en conseil en date du 25 juillet 1879 ; la raison assignée étant qu'en vue du vote de la chambre des communes et du sénat, son utilité avait cessé.

Feu M. Alpheus Todd, auteur que nous avons déjà cité, critique assez vivement la conduite du ministère canadien et de la majorité parlementaire dans l'affaire Letellier. Il reproche au gouvernement d'avoir invoqué, pour justifier sa décision, le vote du parlement, tandis que cette mesure, comme tout autre acte du pouvoir éxécutif, aurait dû, suivant la doctrine de la responsabilité ministérielle, émaner directement du ministère lui-même. D'un autre côté, il soutient que le lieutenant-gouverneur en renvoyant son ministère n'a fait qu'user de son droit et que la seule partie intéressée, la législature de la province de Québec, ayant soutenu le ministère Joly, il était très dangereux de faire intervenir les autorités fédérales dans le débat. Il ajoute

que la raison donnée pour justifier le renvoi était vague et insuffisante.

Nous n'avons pas à exprimer d'opinion sur le mérite des questions politiques qui ont été débattues dans cette affaire. Pour ce qui en est des principes constitutionnels, les autorités les plus compétentes nous semblent admettre ces deux propositions. 1o Le souverain, ou tout officier exécutif qui le représente, a, dans un cas grave et sauf à obtenir l'approbation de l'électorat et le concours d'un ministère qui accepte la responsabilité de son acte, le droit de renvoyer ses ministres quand bien même ils seraient appuyés par la majorité parlementaire. 2o Quand il s'agit d'un acte du pouvoir exécutif, comme de révoquer un lieutenant-gouverneur, le ministère doit prendre l'initiative et la responsabilité de sa décision. Il va sans dire que le premier et le plus important devoir d'un officier exécutif c'est d'observer, vis à vis des parties politiques, la plus rigoureuse impartialité. (2)

(1) Voir l'ouvrage de M. Todd, *Parliamentary government in the British Colonies*, pp. 405-427.

(2) Nous devons ajouter pour résumer fidèlement le débat, que la grande accusation qu'on a portée contre M. Letellier c'est d'avoir abusé de sa position pour faire arriver des amis politiques.

Voilà pour la constitution et l'exercice du pouvoir exécutif dans les provinces de la confédération. Le lecteur n'aura qu'à appliquer ici, *mutatis mutandis*, les principes que nous avons exposés ailleurs. La répétition en serait fastidieuse et nous devons nous hater d'étudier la constitution et le fonctionnement du pouvoir législatif dans la Puissance comme dans les provinces.

CHAPITRE IV

LE POUVOIR LÉGISLATIF

Le pouvoir législatif au Canada est entre les mains de deux corps publics, le parlement fédéral et les législatures provinciales.—

Section 1ère.—*Le parlement fédéral.*—Le parlement fédéral se compose de la Reine, d'une chambre haute et d'une chambre basse.—

I *Le Sénat.*—Composition du sénat.—Conditions d'éligibité des sénateurs.—Vacances dans le sénat.—Rôle du sénat.

II *La chambre des communes.*—La représentation à la chambre des communes est basee sur la population.—Moyens choisis pour protéger la province de Québec contre l'absorption.--Cens électoral pour la chambre des communes.

Section 2e.—*Les législatures.* — Composition des diverses législatures et notamment de celle de la province de Québec.— Conseil législatif.— Assemblée législative.— Cens électoral dans la province de Québec.—Amendement des constitutions provinciales.

Nous poursuivons toujours notre méthode antithétique, si nous pouvons nous exprimer ainsi. Nous venons d'étudier, dans le chapitre qui précède, le pouvoir exécutif sous deux points de vue : celui du gouvernement fédéral, celui des gouvernements provinciaux. Il en sera de même de notre exposition du pou-

voir législatif au Canada. Nous formons, avons-nous dit, une union fédérale. Il y a donc un corps législatif pour la confédération et des législatures pour les provinces ; ces corps sont dépositaires du pouvoir législatif au Canada et leur constitution devra nous occuper d'abord. Nous parlerons ensuite du partage des pouvoirs et des autres matières qui peuvent entrer dans notre sujet. Commençons par définir le parlement du Canada.

SECTION I

LE PARLEMENT DU CANADA.

" Il y aura, pour le Canada, dit la cons-
" titution, un parlement qui sera composé de
" la Reine, d'une chambre haute appelée le
" sénat et de la chambre des communes "(1).

Le parlement canadien, comme le parlement anglais, se compose donc de trois branches. Il comprend la reine, une chambre haute et une chambre basse. Il doit se réunir au moins une fois par année, " de
" manière à ce qu'il ne s'écoule pas un inter-
" valle de douze mois entre la dernière

(1) Sec. 17.

“ séance d'une session du parlement et sa “ première séance dans la session suivante” (Sec. 20).

Nous avons suffisamment défini au chapitre précédent le rôle que la reine est appelée à jouer dans le parlement canadien. Nous pouvons donc passer immédiatement à la considération des deux autres branches de la législature.

I

Le Sénat.—Le sénat tient dans la constitution canadienne la place de la chambre des lords dans la constitution anglaise, sans toutefois qu'il y ait bien des points de ressemblance entre les deux corps. La chambre des lords, en effet, se compose de pairs héréditaires ; la couronne peut en augmenter le nombre à sa discrétion. De plus, la chambre des lords exerce des fonctions judiciaires.

Le sénat, au contraire, ne se compose pas de membres héréditaires. Les sénateurs sont nommés par la couronne, mais celle-ci ne peut dépasser un chiffre fixé d'avance et qui doit rester invariable. Il y a même plus, le

gouvernement est encore circonscrit dans son choix par les divisions politiques du Canada ; chaque province a droit à tant de sénateurs et ceux qui disparaissent doivent être remplacés dans leur section du pays. Il va sans dire de plus que le sénat n'exerce aucune fonction judiciaire ; c'est tout simplement un corps législatif. Il ne représente pas non plus une classe à part, une caste, comme la chambre des lords ; ses membres et ceux de la chambre des communes proviennent d'un milieu commun dans ce pays où les distinctions de naissance sont inconnues.

" Le Sénat, dit l'acte de l'Amérique-Bri-" tannique du Nord, se composera de soixante " douze membres, qui seront appelés séna-" teurs" (sec. 21). Comme nous le verrons plus loin, on a augmenté ce nombre depuis. La constitution, aux fins de la représentation au sénat, divisait la Puissance en trois sections : Ontario, Québec, et les provinces maritimes, c'est à savoir la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau - Brunswick. Chacune de ces divisions devait avoir au sénat vingt-quatre représentants ; vingt-quatre pour la province d'Ontario, vingt-quatre pour la province de

Québec, douze pour la Nouvelle-Ecosse et douze pour le Nouveau-Brunswick (1).

Pour la province de Québec, chaque sénateur doit représenter un des vingt-quatre collèges électoraux du Bas-Canada, sec. 22 (2).

La constitution permet également à la reine, sur recommandation du gouverneur-général, d'ajouter, en aucun temps, au sénat trois ou six membres qu'on devra prendre dans les trois sections du Canada, (sec. 26); mais dans ce cas, à moins d'une semblable intervention de Sa Majesté, le gouverneur-général ne peut nommer de nouveaux sénateurs, tant que la réprésentation de chacune

(1) Ces vingt-quatre membres qui se divisent également entre la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, appartiennent à l'agglomération connue sous le nom de *provinces maritimes*, agglomération qui ne devait pas nécessairement se borner à ces deux provinces. D'après la section 147 de l'acte constitutionnel, à l'admission dans la confédération de l'Ile du Prince-Edouard, ce qui est maintenant un fait accompli, la représentation de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, devait être réduite à dix pour chaque province. A l'Ile du Prince-Edouard, la charte allouait quatre sénateurs et, au cas de l'admission de Terreneuve, cette dernière aura également quatre représentants au sénat. Dans ce dernier cas, le sénat se composera, au nombre normal, de soixante-seize membres et le maximum sera de quatre-vingt-deux. D'après la loi de 1887, les territoires du Nord-Ouest ont droit à deux siéges au sénat.

(2) Voici la liste des collèges électoraux: Golfe, Grandville, De la Durantaye, Lauzon, Kennebec, De la Vallière, Wellington, Sorel, Bedford, Rougemont, Montarville, De Lorimier, les Laurentides, La Salle, Stadacona, Chaouinagane, De Lanaudière, Repentigny, Mille-Isles, Inkerman, Alma, Victoria, Rigaud, De Salaberry.

des trois divisions n'est pas revenue au nombre normal de vingt-quatre sénateurs, sec. 27 (1).

La section 28 ajoute que le nombre des sénateurs ne doit pas dépasser soixante et dix-huit.

Le sénat se compose maintenant au nombre normal, à raison des augmentations survenues dans la composition de la Puissance, de soixante et dix-huit membres, c'est à savoir : Vingt-quatre pour la province d'Ontario, vingt-quatre pour la province de Québec, dix pour la Nouvelle-Ecosse, dix pour le Nouveau-Brunswick, quatre pour l'Ile du Prince-Edouard, trois pour le Manitoba, trois pour la Colombie Anglaise. Afin de compenser la prépondérance que possède la province d'Ontario à la chambre des communes, on nous a mis sur un pied d'égalité avec cette province au sénat.

Les conditions d'éligibilité que doivent

(1) Le but de cette nomination extraordinaire de trois ou de six sénateurs est, soit d'appeler des citoyens distingués au sénat, en réponse à une expression extraordinaire de l'opinion publique, soit et surtout, de permettre au gouvernement de vaincre la résistance de la majorité sénatoriale. En 1874, M. Mackenzie voulut se prévaloir de cette disposition de la constitution, mais le comte de Kimberley, alors secrétaire d'Etat pour les colonies, fit observer qu'il valait mieux attendre un cas urgent, avant de recourir à cette mesure.

posséder les sénateurs sont les suivantes, nous citons la clause 23 de l'acte constitutionnel :

23. Les qualifications d'un sénateur seront comme suit :

1. Il devra être âgé de trente ans révolus.

2. Il devra être sujet-né de la Reine, ou sujet de la Reine naturalisé par acte du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature de l'une des provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, ou du Nouveau-Brunswick, avant l'union, ou du parlement du Canada, après l'union.

3. Il devra posséder, pour son propre usage et bénéfice, comme propriétaire en droit ou en équité, des terres ou tenements tenus en franc et commun socage,—ou être en bonne saisine ou possession, pour son propre usage et bénéfice, de terres ou tenements tenus en franc-alleu ou en roture dans la province pour laquelle il est nommé, de la valeur de quatre mille piastres en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances, qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquels ils peuvent être affectés ;

4. Ses propriétés mobilières et immeubles devront valoir, somme toute, quatre mille piastres, en sus de toutes ses dettes et obligations ;

5. Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé ;

6. En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collège électoral dont la représentation lui est assignée.

Donc, tous les sénateurs doivent posséder des immeubles au montant de quatre mille piastres et de plus avoir leur domicile dans la province qu'ils représentent. Au Bas-Canada, le sénateur est nommé, ainsi que nous l'avons dit, pour un collège électoral et il doit y posséder soit son domicile soit les immeubles requis par la loi.

Le sénateur est nommé, au nom de la reine, par le gouverneur-général en conseil, (sec. 24) ; il occupe sa charge sa vie durant (sec. 29). Toutefois, son siège deviendra vacant, hors le cas de résignation (sec. 30) ;

1o. Si durant deux sessions consécutives, il manque d'assister aux séances du sénat.

2o. S'il prête serment d'allégeance à une puissance étrangère ou s'il devient citoyen d'un état étranger.

3o. S'il est déclaré en état de banqueroute ou en faillite, ou s'il a recours au bénéfice

d'aucune loi concernant les faillis, ou s'il se rend coupable de concussion.

4o. S'il est atteint de trahison ou convaincu de félonie ou d'aucun autre crime infamant.

5o. S'il cesse de posséder les immeubles ou le domicile requis. Il peut cependant résider dans la capitale, pendant qu'il remplit une charge publique sous le gouvernement qui y exige sa présence.(1)

Comme on le voit, la constitution a prévu les cas qui peuvent entraîner la perte d'un siège de sénateur. Les sénateurs étant nommés à vie, il faudrait conclure que le sénat ne peut exclure aucun de ses membres, hors les cas prévus. Mais alors, le sénat, qui est juge des conditions d'éligibilité que doivent posséder ses membres, pourra déclarer par une résolution, qu'il y a vacance (sec. 33). Dans ce cas, il ne fera que constater une cause légale d'exclusion et il restera au gouverneur-général de remplir la vacance (sec. 32). L'*orateur* du sénat est nommé par la couronne parmi les sénateurs.(2) Il a, dans tous les cas, voix délibé-

(1) Voir la sec. 31 de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord.

(2) On se rappellera que le lord chancelier en Angleterre, qui est

rative et quand les votes sur une question sont également partagés, la décision sera considérée comme rendue dans la négative (sec. 36). Il va sans dire que les sénateurs ne peuvent pas faire partie de la chambre des communes (sec 39), bien qu'on les admette dans le conseil législatif de Québec. Ils portent le titre d'honorable pendant qu'ils retiennent leur charge.

Le rôle du sénat, en tant qu'assemblée législative, est à peu près celui de la chambre des lords en Angleterre. Il a le droit strict de rejeter toute mesure adoptée par la chambre des communes, mais il exerce son droit avec prudence et discrétion. Nous lui devons le rejet de bon nombre de projets de loi inspirés par un zèle inconsidéré ou l'effervescence de l'opinion publique.

Le sénat cependant est en quelque sorte plus puissant que la chambre des lords. S'il rejette une mesure adoptée par la chambre basse, celle-ci n'a qu'à se soumettre. Il n'y a aucun moyen constitutionnel de vaincre la résistance du sénat. On ne peut, comme en Angleterre, augmenter le nombre des séna-

de droit président de la chambre des lords, ne fait pas nécessairement partie de cette chambre.

teurs, au-delà de la création extraordinaire de trois ou de six nouveaux sénateurs, dont il a été question plus haut, dans le but de créer une majorité disposée à appuyer la chambre des communes. La reine, elle-même, ne peut le faire. Ce pouvoir du sénat est extraordinaire, mais c'est en même temps une garantie pour la minorité. Chez nous, la pondération des pouvoirs est complète ; sous le rapport de la législation, le sénat est absolument l'égal de la chambre des communes et il a sur cette dernière l'avantage d'être indépendant et du pouvoir et des passions populaires. S'il prend son rôle au sérieux, il peut nous rendre des services considérables.

II

La Chambre des Communes.—Nous avons vu que le but des auteurs de la confédération était de concéder le principe de la représentation basée sur la population. C'est à la chambre des communes qu'ils ont réalisé cette réforme. Les moyens qu'ils ont choisis pour arriver à cette fin ont été vivement discutés dans le temps et il ne manque pas de per-

sonnes aujourd'hui qui les condamnent. Pourtant, comme nous le ferons voir par des calculs mathémathiques, ce système était le meilleur possible.

Dans la nouvelle confédération, il y avait surtout une minorité dont les droits demandaient une protection spéciale. Les habitants de la province de Québec, catholiques de religion, français d'origine et de langage, qu'un trait de plume à Paris avait fait passer sous la domination anglaise il y a un siècle et quart, cette population avait des titres bien puissants à la considération du législateur. Du reste, l'union fédérale est le résultat d'un traité, et la province de Québec n'a voulu souscrire à ce traité, qu'à des conditions qui lui permissent de vivre, à côté des autres nationalités du Canada, sans craindre ni pour son autonomie, ni pour son prestige dans la Puissance. Comme le Bas-Canada allait se trouver, relativement à la province d'Ontario, dans une position d'infériorité à la chambre des communes, il fallait trouver un moyen de rendre cette situation aussi bonne que possible. C'est ce que firent les auteurs de la confédération en insérant dans la constitution, l'article suivant :

51. Immédiatement après le recensement de mil huit cent soixante-et-onze, et après chaque autre recensement décennal, la représentation des quatre provinces sera repartie de nouveau, par telle autorité, de telle manière et à dater de telle époque que pourra, de temps à autre, prescrire le parlement du Canada d'après les règles suivantes :

1. Québec aura le nombre fixe de soixante-et-cinq représentants ;

2. Il sera assigné à chacune des autres provinces un nombre de représentants proportionné au chiffre de sa population (constaté par tel recensement), comme le nombre soixante-et-cinq le sera au nombre de la population de Québec (ainsi constaté) ;

3. En supputant le nombre des représentants d'une province, il ne sera pas tenu compte d'une fraction n'excédant pas la moitié du nombre total nécessaire pour donner à la province droit à un représentant : mais toute fraction excédant la moitié de ce nombre équivaudra au nombre entier ;

4. Lors de chaque nouvelle répartition, nulle réduction n'aura lieu dans le nombre des représentants d'une province, à moins qu'il ne soit constaté par le dernier recensement que le chiffre de la population de la province, par rapport au chiffre de la population totale du Canada à l'époque de la dernière répartition du nombre des représentants de la province, n'ait décru dans la proportion d'un vingtième ou plus ;

5. Les nouvelles répartitions n'auront d'effet qu'à compter de l'expiration du parlement alors existant.

52. Le nombre des membres de la chambre des communes pourra, de temps à autre, être augmenté par le parlement du Canada, pourvu que la proportion établie par le présent acte dans la représentation des provinces reste intacte.

On le voit, le nombre de députés à la chambre des communes que peut réclamer chaque province, se détermine par un calcul fondé sur la règle de trois. La représentation de chaque province, à l'exception de Québec, est basée sur la population ;—cette dernière garde toujours ses 65 députés, tandis que la représentation des autres provinces varie. Celles-ci peuvent gagner ou perdre, la province de Québec, au contraire, reste toujours stationnaire. Ainsi, à la première session de la confédération, Ontario avait 82 députés, Québec 65, la Nouvelle-Ecosse 19, et le Nouveau-Brunswick 15. Aujourd'hui, Ontario a une représentation de 92, Québec en a 65, la Nouvelle-Ecosse 21 et le Nouveau-Brunswick 16. Ontario a donc gagné dix représentants, la Nouvelle-Ecosse, deux et le Nouveau-Brunswick, un. Cette clause a soulevé et soulève

encore des récriminations, pourtant elle est d'une sagesse consommée. Il suffit de l'étudier pour s'en convaincre.

D'abord, il était inutile de songer à refuser la concession du principe de la représentation suivant la population, car c'est de l'essence même des institutions populaires que chaque section soit représentée suivant son importance et sa population. Cela étant, il fallait entourer cette concession de sauvegardes, destinées à protéger le Bas-Canada, car sa population ne peut augmenter dans la même proportion que celle des autres provinces qui reçoivent, à son exclusion, l'appoint de l'émigration européenne.

Voici le système qu'on a adopté à la conférence de Québec. A chaque nouveau recensement, on divise la somme totale de la population de la province de Québec par 65, chiffre de sa représentation au parlement. Le résultat donne la base de la représentation des autres provinces. Ainsi, lors de la confédération, la province de Québec comptait, d'après le recensement de 1861, 1,111,566 âmes. Divisez ce chiffre par 65, vous arrivez au résultat de 17,101. Donc, dans toute la

confédération lors du pacte fédéral, on accordait un député par 17,101 âmes et la province d'Ontario, peuplée par 1,396,091 âmes, en avait 82. D'après le recensement de 1881, la province de Québec a une population de 1,359,027 âmes, la base de la représentation est donc de 20,908. Prenons le chiffre de la population actuelle d'Ontario, 1,923,228, et divisons-le par 20,908, nous aurons un résultat de 92 députés, soit une majorité sur la province de Québec de 27.

Pour démontrer qu'il nous est plus avantageux de conserver le même nombre de députés, supposons que lors de la confédération, on eût choisi un chiffre invariablement fixé d'avance, devant servir à l'avenir de base à la représentation. Prenons le nombre 17,101 que nous avons trouvé tout à l'heure. La province de Québec aurait aujourd'hui 79 députés, la province d'Ontario 112, soit une majorité, pour cette dernière, de 33. Ainsi, rien qu'à considérer la province d'Ontario, nous serions plus faibles de cinq voix. Maintenant, que l'on songe à la population future du Nord-Ouest, où l'émigration européenne apporte tous les mois des milliers de

personnes. Si avec le système d'avancement pour le Bas-Canada, la province d'Ontario eût gagné, dans 15 ans, 5 voix, où en serions-nous dans cinquante ans, lorsque ces vastes territoires compteront peut-être une population compacte d'origine étrangère ? Nous serions noyés par le nombre, nos députés ne compteraient plus à Ottawa et le parlement de la Puissance, lui-même, deviendrait un corps trop considérable pour pouvoir remplir sa mission. Les auteurs de la confédération ont prévu le danger et nous devons leur savoir gré de l'avoir écarté d'une manière aussi ingénieuse.

Voilà pour la composition de la chambre des communes. Disons maintenant un mot du cens électoral. Comme ce sujet n'entre pas dans le cadre du droit parlementaire, qui suppose un corps législatif en fonctions, nous nous contenterons de quelques renseignements très sommaires.

Suivant le nouvel acte du cens électoral et ses amendements, pour être inscrit sur la liste des électeurs parlementaires, il faut, outre la qualité de majeur et de sujet britannique, remplir une des conditions suivantes :

1o. Etre propriétaire ou occupant de bonne foi d'un immeuble d'une valeur réelle d'au moins $300 dans une cité, $200 dans une ville et $150 dans toute autre localité.

2o. Etre locataire d'un immeuble à raison d'un loyer mensuel d'au moins $2 ou d'un loyer annuel d'au moins $20.

3o. Gagner par son salaire ou ses gages un revenu annuel d'au moins $300.

4o. Etre fils de cultivateur ou d'un propriétaire non cultivateur et résider avec son père sur un immeuble d'une valeur suffisante pour qualifier le père et l'un ou plusieurs de ses fils. Alors le père et ceux de ses fils majeurs, en commençant par l'aîné, qui peuvent ainsi se faire qualifier auront droit de vote. Si, après la mort du père, l'immeuble est échu à la mère, les fils majeurs qui restent avec leur mère peuvent se faire qualifier suivant la règle que nous venons de rapporter.

5o. Etre pêcheur domicilié dans un district électoral et y être propriétaire d'immeubles et de bateaux, filets et engins de pêche ou de parts de navire d'une valeur réelle totale d'au moins $150.

6o. Résider dans un district électoral et

recevoir une rente annuelle sur propriété foncière au Canada d'au moins $100 en argent ou en valeur appréciable en argent.

Voilà pour le cens électoral. Pour la chambre des communes il n'y a plus de cens d'éligibilité, il suffit d'être majeur et sujet britannique.

La chambre des communes au Canada exerce les mêmes fonctions, eu égard à sa constitution particulière, que la chambre des communes en Angleterre. Comme cette dernière, elle a pour président un *orateur* qui parle en son nom, mais qui ne vote qu'au cas de partage égal et alors sa voix est prépondérante. La chambre des communes a l'initiative des votes d'argent comme toute chambre inférieure dans le système constitutionel. Nous pouvons au surplus renvoyer le lecteur à la première partie de cet ouvrage où il trouvera tous les principes qui s'appliquent à cette matière.

SECTION II

LES LÉGISLATURES

Chaque province de l'union fédérale possède un corps législatif que l'on désigne sous

le nom de *législature*. On remarquera que la Puissance seule a un parlement, tandis que les provinces n'ont que des législatures. De plus, la chambre fédérale basse s'appelle la chambre des communes, l'assemblée correspondante dans la législature provinciale, au contraire, se nomme l'assemblée législative. C'est là une distinction de nom à laquelle il ne faudrait pas attacher une trop grande importance.

Les provinces ayant le pouvoir de modifier leurs constitutions, les législatures provinciales ne se ressemblent pas toutes. Ainsi, la province d'Ontario ne compte qu'une seule chambre, l'assemblée législative, composée de quatre-vingt dix membres. La province de Québec, au contraire, a un conseil législatif et une assemblée législative respectivement de vingt-quatre et de soixante-cinq membres. La Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick possèdent des conseils législatifs et des assemblées législatives ; l'assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse compte trente-huit membres et celle du Nouveau-Brunswick quarante-un. Leurs conseils législatifs se composent actuellement de seize et de dix-huit

conseillers chacun. Le Manitoba n'a qu'une seule chambre de trente-cinq députés ; on peut en dire autant de la Colombie Anglaise, où l'assemblée législative compte vingt cinq membres. L'Ile du Prince-Edouard possède une chambre haute et une chambre basse composées respectivement de treize et de trente-trois membres. Les territoires du Nord-Ouest n'ont pas encore de législature ; un conseil composé pour partie de conseillers nommés par la couronne et pour partie de députés élus par le peuple y coopère à l'administration de la chose publique.

Nous allons maintenant nous occuper plus spécialement de la législature de la province de Québec. Elle se compose, avons-nous dit, d'un conseil législatif de vingt-quatre conseillers et d'une assemblée législative de soixante-cinq membres. Parlons d'abord du conseil législatif.

La chambre haute de la législature est composée de vingt-quatre conseillers nommés par le lieutenant-gouverneur au nom de la reine ; ces conseillers législatifs représentent, chacun, un des vingt-quatre colléges électoraux du Bas-Canada et ils conservent leur

mandat leur vie durant (sec. 72). Les conditions d'éligibilité des conseillers législatifs sont les mêmes que celles des sénateurs pour la province de Québec et leur charge devient vacante dans les mêmes cas (sec. 73-74). Le président du conseil législatif est nommé pour toute la durée de la législature (45 Vic. ch. 3) ; il a dans tous les cas voix délibérative et quand les voix sont également partagées, la décision est censée rendue dans la négative (sec. 79).

Pour ce qui regarde le travail de la législation, le conseil législatif est sur le même pied que le sénat. Il ne peut s'immiscer dans le détail des votes d'argent, mais il peut très bien rejeter en bloc les subsides votés par l'assemblée législative. Son assentiment est requis pour l'adoption de tout bill. Son nombre reste invariablement fixé à celui de vingt-quatre membres, sauf le pouvoir de la législature de l'augmenter ou de le diminuer.

L'assemblée législative, ou chambre basse de la législature, se compose de soixante-cinq députés, élus par les soixante-cinq districts électoraux de la province de Québec. Ce nombre, cependant, n'est pas invariable-

ment fixé comme celui des représentants de la province à la chambre des communes. La législature peut l'augmenter, avec cette restriction, toutefois, qu'on ne saurait changer les limites de douze des comtés du Bas-Canada sans le consentement de la majorité de leurs représentants (sec. 80). Ce sont les comtés de Pontiac, d'Ottawa, d'Argenteuil, de Huntington, de Missisiquoi, de Brome, de Shefford, de Stanstead, de Compton, de Richmond et Wolfe, de Mégantic et la ville de Sherbrooke. Le but de cette restriction est de protéger la minorité anglaise et protestante qui s'est établie surtout dans ces douze divisions électorales (1).

Le cens électoral est moins étendu à Québec qu'à Ottawa. Pour être électeur aux élections provinciales il faut outre la qualité de majeur et de sujet de Sa Majesté, remplir une des conditions suivantes.

1o Etre propriétaire ou occupant de bien-fonds d'une valeur réelle d'au moins $300, dans une municipalité de cité qui élit un ou plusieurs députés et de $200 en valeur réelle

(1) Il est curieux de remarquer que sur ces douze comtés, deux sont actuellement représentés à la législature par des députés canadiens-français et que l'élément canadien exerce dans quelques autres une influence considérable sinon prépondérante.

ou de $20 en valeur annuelle dans toute autre municipalité.

2o Etre locataire d'immeubles et payer un loyer annuel d'au moins $30, dans une municipalité de cité qui a droit d'élire un ou plusieurs députés et d'au moins $20 dans toute autre municipalité, pourvu toutefois que la valeur réelle de ces immeubles soit d'au moins $300 dans le premier cas et de $200 dans le second.

Plusieurs propriétaires ou locataires, selon le cas, peuvent se faire inscrire comme électeurs sur le même immeuble ou sur le même loyer, si le montant total de la valeur de l'immeuble ou du loyer est suffisant pour les comprendre.

Il va sans dire que l'assemblée législative occupe la même position dans la hiérarchie parlementaire que la chambre des communes. C'est donc là que doit originer toute mesure financière et c'est cette assemblée qui est appelée à juger le ministère provincial et à lui accorder ou refuser son appui. L'assemblée législative est présidée par un *orateur* qui ne vote qu'au cas de partage égal de la chambre. Les membres de l'assemblée législ-

lative de Québec ne peuvent siéger à la chambre des communes du Canada, mais rien n'empêche qu'un conseiller-législatif ne soit en même temps sénateur. La durée de l'assemblée législative, comme celle de la chambre des communes, est de cinq ans, à moins qu'elle ne soit prorogée plus tôt.

Il reste à considérer une clause importante de la charte qui permet l'amendement des constitutions des provinces. Parmi les pouvoirs législatifs des provinces on compte :

> 1. L'amendement, de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur.

La constitution fédérale étant le résultat d'un pacte intervenu entre les provinces, il était nécessaire qu'elle demeurât invariable. La même raison ne pouvait s'appliquer aux constitutions provinciales. Chaque province a conservé son existence particulière et distincte et les changements qui peuvent intervenir dans ses institutions ne regardent pas le reste de la Puissance. L'acte de l'Amérique Britannique du Nord confère aux pro-

vinces un pouvoir qu'elles ne possédaient pas auparavant et les laissent absolument maîtresses de leurs destinées, à la condition de respecter le lien fédéral et de ne pouvoir toucher au lieutenant-gouverneur. C'est là une quasi souveraineté qu'il importe beaucoup de constater.

Naturellement, ce changement ne peut arriver qu'au moyen d'un projet de loi voté par les deux chambres de la législature et sanctionné par le lieutenant-gouverneur. Il y a quelques années, l'assemblée législative de la Nouvelle-Ecosse voulut faire abolir son conseil législatif malgré le refus de ce dernier de voter la mesure. Elle s'adressa en vain à la métropole qui refusa d'intervenir dans le débat. Le conseil législatif fait partie de la machine constitutionnelle et son consentement n'est jamais plus nécessaire que quand il s'agit de son abolition.

CHAPITRE V

PARTAGE DU POUVOIR LÉGISLATIF.

Partage des pouvoirs législatifs entre le parlement et les législatures. — Généralement toute matière d'intérêt général est du ressort du parlement fédéral, toute question locale est de la juridiction des provinces.—Questions que l'acte de l'Amérique Britannique attribue à la Puissance ou aux provinces.—Toute matière que l'acte constitutionnel n'a pas réservé aux provinces écheoit au gouvernement fédéral.—Toutefois les droits provinciaux sont amplement sauvegardés.—Décisions des tribunaux sur le partage des droits législatifs.—Loi des magistrats de district de Montréal, 1888.—Droit conditionnel ou concurrent de législation.—Rôle de la cour suprême dans la décision des questions constitutionnelles.

Voici la question la plus importante du droit constitutionnel canadien. Il était assez facile de définir le parlement et les législatures quant à leur constitution particulière et leur mode de fonctionnement ; il était, au contraire, et il est encore très difficile de faire entre ces deux juridictions également suprêmes dans leur sphère le partage des fonctions gouvernementales.

Ainsi que nous l'avons dit plus haut, le

but des auteurs de la confédération, en créant un pouvoir central, a été de doter ce pouvoir du droit de législater sur toutes matières d'un intérêt général, tandis qu'ils conservaient aux provinces la connaissance de toute question d'un intérêt local. S'agit-il par exemple des droits d'entrée à être imposés aux marchandises importées dans le Canada, comme la question regarde également tout le pays, elle est du ressort du gouvernement fédéral. Si, au contraire, il s'agit des droits civils ou des institutions municipales, ces matières n'étant que d'un intérêt local, on les laisse à la juridiction exclusive de la législature provinciale.

Voilà la grande distinction. Il importe souverainement que le lecteur en tienne compte, car il va sans dire que la liste que nous allons citer est incomplète et n'a pu renfermer qu'une faible proportion des sujets qui peuvent être matière à législation.

Nous allons maintenant citer les sections 91 et 92 de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord qui sont consacrées au partage des pouvoirs entre le parlement du Canada et les législatures des provinces.

POUVOIRS DU PARLEMENT.

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du sénat et de la chambre des communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces ; mais pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans cette section, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

1. La dette et la propriété publiques ;
2. La réglementation du trafic et du commerce ;
3. Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation ;
4. L'emprunt de deniers sur le crédit public ;
5. Le service postal ;
6. Le recensement et les statistiques ;
7. La milice, le service militaire et le service naval et la défense du pays ;
8. La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada ;

9. Les amarques, les bouées, les phares de l'île du Sable ;

10. La navigation et les bâtiments ou navires *(shipping)* ;

11, La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine ;

12. Les pêcheries des côtes, de la mer et de l'intérieur ;

13. Les passages d'eau *(ferries)* entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces ;

14. Le cours monétaire et le monnayage ;

15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie ;

16. Les caisses d'épargnes ;

17. Les poids et mesures ;

18. Les lettres de change et les billets promissoires ;

19. L'intérêt de l'argent ;

20. Les offres légales (1) ;

21. La banqueroute et la faillite ;

22. Les brevets d'invention et de découverte ;

23. Les droits d'auteur ;

24. Les sauvages et les terres réservées pour les sauvages ;

25. La naturalisation et les aubains ;

26. Le mariage et le divorce ;

(1) *Legal tender*, il ne s'agit naturellement que des espèces qui peuvent être offertes en paiement d'une dette et non de la procédure quant aux offres réelles et à la consignation.

27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle ;

28. L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers ;

29. Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans cette section ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprise dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés, par le présent acte, aux législatures des provinces.

POUVOIRS EXCLUSIFS DES LÉGISLATURES PROVINCIALES.

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

1. L'amendement, de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur ;

2. La taxation directe dans les limites de la

province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux ;

3. L'emprunt de deniers sur le seul crédit de la province ;

4. La création et la tenure des charges provinciales, et la nomination et le paiement des officiers provinciaux ;

5. L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent ;

6. L'établissement et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province ;

7. L'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province, autres que les hôpitaux de marine ;

8. Les institutions municipales dans la province ;

9. Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberges, d'encanteurs et autres licences, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux, locaux et municipaux ;

10. Les travaux et entreprises d'une nature locale , autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes :

(*a*) Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiments, chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travaux et entreprises, reliant la province

à une autre ou à d'autres provinces, ou s'étendant au delà des limites de la province ;

(*b*) Lignes de bateaux à vapeur entre la province et tout pays dépendant de l'empire britannique ou de tout pays étranger ;

(*c*) Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dans la province, seront avant ou après leur exécution déclarés par le parlement du Canada être pour l'avantage général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'un plus grand nombre des provinces ;

11. L'incorporation de compagnies pour des objets provinciaux ;

12. La célébration du mariage dans la province ;

13. La propriété et les droits civils dans la province ;

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation des tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux ;

15. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans cette section ;

16. Généralement toutes les matières d'une

nature purement locale ou privée dans la province.

Ces deux sections, les plus importantes sans contredit de la charte, ont donné lieu à des discussions nombreuses dans la presse comme devant les tribunaux du pays. Il serait téméraire de prétendre que toutes les questions soulevées ont été vidées, mais du moins peut-on dire que dans les grandes lignes le sens de ces dispositions de la loi a été fixé par l'interprétation judiciaire. Pour nous, sans sortir des bornes d'un ouvrage aussi élémentaire que ce traité, il importe cependant de bien nous rendre compte de la juridiction et du parlement du Canada et des législatures provinciales.

Nous avons dit qu'on pourrait présumer *a priori* que les provinces ont voulu céder certains pouvoirs au gouvernement central et conserver tous les autres. C'est le cas de la plupart des fédérations comme les Etats-Unis où ce principe est énoncé en toutes lettres dans la constitution. Mais il faut bien dire que l'acte de l'Amérique Britannique du Nord ne prête pas beaucoup à cette interprétation et il nous paraît bien établi par les décisions

des tribunaux, et notamment par le jugement du conseil privé dans la cause de la Banque de Toronto et Lambe, que tous les pouvoirs qui n'ont pas été assignés aux législatures sont de la compétence du parlement de la Puissance (1). Nous devons nous incliner devant cette jurisprudence du plus haut tribunal de l'empire et conclure que si une loi provinciale ne peut s'appuyer sur les termes de la section 92, elle est *ipse facto* inconstitutionnelle et *ultra vires*. D'un autre côté, un statut fédéral est toujours valide à moins qu'il ne porte sur un des sujets réservés aux provinces par cette section.

Pourtant, il s'en faut que cette doctrine ait l'effet de subordonner les provinces au pouvoir central. La charte consacre, au contraire, l'autonomie des provinces pour toutes les questions qui les concernent. Pour nous en convaincre, nous n'avons qu'à étudier attentivement les termes de ces deux sections. Les auteurs de la confédération ont voulu partager les pouvoirs de législation en deux grandes classes : les pouvoirs d'un intérêt général et les pouvoirs qui concernent surtout les provinces.

(1) Voir l'opinion de lord Hobhouse que nous avons cité à la page 230.

Pour éviter tout doute quant à la question de savoir si telle ou telle matière devait être considérée comme étant d'un intérêt général ou local, on a énuméré certains pouvoirs qui n'ont pas, à coup sûr, l'effet de restreindre la juridiction du parlement ou des législatures.

La section 91 dit que le parlement du Canada pourra faire des lois " *pour la paix,* " *l'ordre et le bon gouvernement du Canada,* " *relativement à toutes les matières ne tom-* " *bant pas dans les catégories de sujets par* " *le présent acte exclusivement assignés aux* " *législatures des provinces,*" et après avoir fait cette déclaration, on dit que " l'autorité " exclusive du Canada s'étend à toutes les " matières tombant dans les catégories de " sujets ci-dessous énumérés."—Suit l'énumération que nous avons citée plus haut et, au paragraphe 29, après avoir déclaré que le parlement pourra porter des lois sur les sujets " *expressément exceptés* dans l'énumération " des catégories de sujets exclusivement assi- " gnés par le présent acte aux législatures " des provinces," le législateur ajoute qu'aucune des matières énumérées dans cette section ne sera réputée tomber dans la catégorie

des matières " d'une nature locale ou privée " comprise dans l'énumération des catégories " de sujets exclusivement assignés par le pré- " sent acte, aux législatures des provinces."

Vient ensuite la section 92 qui énumère les sujets qui sont de la compétence des législatures. Il y est dit que la législature " pourra " *exclusivement* faire des lois relatives aux " matières tombant dans les catégories de " sujets ci-dessous énumérés." Et, après avoir donné cette liste, le législateur ajoute, au paragraphe 16 : " Généralement, toutes les " matières *d'une nature purement locale ou* " *privée* dans la province."

Le lecteur remarquera d'abord une différence de phraséologie à laquelle nous n'ajoutons pas d'importance. Dire que " l'autorité exclusive du parlement s'étend," etc., etc., et ensuite que la législature " pourra faire des lois relatives aux matières," etc., etc., c'est, selon nous, exprimer de deux manières la même idée.

Maintenant, pour expliquer le sens même des deux sections, il est évident que le parlement a le droit général de faire des lois " pour la paix, l'ordre et le bon gouverne-

" ment du Canada," pourvu qu'il ne touche pas aux matières " exclusivement réservées aux législatures des provinces." Sa compétence législative s'étend en outre aux sujets énumérés à la section 91.

Voilà pour la juridiction du parlement fédéral. Il ne faudrait pas, selon nous, conclure de là que les provinces n'ont que les pouvoirs spécialement décrits et désignés par l'acte constitutionnel. La distinction générale que nous avons faite plus haut fait voir qu'il y a des pouvoirs non énumérés qui sont du ressort du parlement fédéral comme des législatures des provinces. S'agit-il de questions qui intéressent " la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada," c'est à savoir de questions d'un intérêt général, la compétence du parlement est expressément établie par la constitution, elle est absolue, sauf les exceptions prévues par la section 92. Mais là s'arrêtent les pouvoirs généraux du parlement, ils se réduisent évidemment aux lois d'un intérêt général que réclament les besoins du pays tout entier. Au contraire, s'agit-il d'une question qui ne regarde que la province, sans parler des sujets spécialement

mentionnés, c'est la législature provinciale qui a le droit exclusif d'y pourvoir. On s'en convaincra en lisant attentivement la section 92, qui consacre le droit exclusif des législatures de porter des lois sur les matières énumérées et généralement sur " toutes les matières d'une nature " purement locale ou privée dans la province."

Or, la souveraineté (1) des provinces est territoriale, pas plus avant qu'après la confédération, leur juridiction n'a pu dépasser les limites de leur territoire. Donc, quand on dit, en clause générale, que les législatures peuvent législater sur " toutes les matières d'une " nature purement locale ou privée dans la " province," on a voulu réserver à ces législatures, outre les sujets spécialement énumérés, la connaissance de toute question qui intéresse la province ou pour mieux dire la connaissance de toute question provinciale. (2)

(1) Il est évident que nous entendons ce mot dans un sens très restreint.

(2) Il ne faudrait pas, selon nous, abuser de ce mot *purement* qui ne se trouve pas au paragraphe 29 de la section 91. On pourrait même dire que ce n'est qu'un pléonasme, car une matière qui n'est pas *purement* locale, n'est pas locale du tout ; elle est de la classe des questions mixtes, Or, une matière mixte sera, ou bien de la juridiction fédérale, ou bien de celles des législatures, suivant qu'elle entre ou non dans la catégorie des droits provinciaux. Nous avons vu les provinces de Québec et d'Ontario régler par le concours de

En écartant, par conséquent, la phraséologie assez obscure de la loi, nous pensons qu'on pourrait exprimer ainsi l'idée du législateur.

Le parlement du Canada peut porter des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, sauf les pouvoirs exclusivement assignés aux législatures des provinces, et spécialement sur les sujets énumérés à la section 91.

Les législatures, de leur côté, peuvent légiférer sur toute matière d'une nature locale ou privée et spécialement sur les sujets mentionnés à la section 92.

C'était, du reste, l'idée même de la conférence de Québec. L'article 29 des résolutions s'exprimait comme suit : " Le parlement général aura le pouvoir de faire des lois pour la " paix, le bien-être et le bon gouvernement " des provinces fédérées, (sans toutefois porter atteinte à la souveraineté de l'Angle- " terre) et en particulier sur les sujets sui-

leurs deux législatures des questions qui les intéressaient toutes deux. Cependant, dans la cause de Dobie *vs.* The Temporalities Board, le Conseil privé a décidé que les législatures des provinces de Québec et d'Ontario ne peuvent changer les dispositions d'une charte octroyée à une corporation, agissant dans les deux provinces, par l'ancienne législature du Canada.

" vants," etc., etc., et au paragraphe 37 on ajoutait " et généralement sur toutes les ma-" tières d'un caractère général qui ne seront " pas spécialement et exclusivement réservées " au contrôle des législatures et des gouver-" nements locaux."

De son côté, l'article 43 disait : " Les légis-" latures locales auront le pouvoir de faire " des lois sur les sujets suivants," etc., etc., et le paragraphe 18 leur donnait en outre une compétence législative " généralement " sur toutes les matières d'une nature pri-" vée ou locale non assignées au parlement " général."

La distinction que nous avons énoncée est donc bien fondée. La matière est-elle d'un intérêt général, il y a présomption de la compétence du parlement de la Puissance ; est-elle au contraire d'une nature locale ou privée, ou pour mieux dire, provinciale, elle est de la juridiction de la législature.

Nous avons dit que les sections 91 et 92 ont été l'objet de l'interprétation judiciaire. Traçons, en quelques mots, les grandes lignes de cette interprétation. Nous procéderons suivant l'ordre même de la constitu-

tion en examinant d'abord les droits que les tribunaux ont reconnus ou refusés au parlement de la Puissance.

Parmi les droits qu'on a reconnus à la Puissance, nous pouvons surtout mentionner ceux d'interdire la vente des liqueurs spiritueuses (1) ; d'imposer des taxes soit directes, soit indirectes en vertu du paragraphe 3 de la section 91 (2) ; de législater sur la propriété et les droits civils dans les provinces en autant que la chose est nécessaire pour le fonctionnement d'une loi de faillite (3) ; de constituer une cour maritime (4).

Par contre, les tribunaux ont refusé au parlement du Canada le droit de constituer légalement une corporation ayant pour but l'achat, la vente et le louage d'édifices dans la province de Québec (5) ; celui de recueillir par déshérence (6), le droit de la Puis-

(1) City of Fredericton *vs* The Queen, Cour Suprême, 3 Can. S. C. R., 506.

(2) Dow *vs* Black, au Conseil Privé, L. R. 6 P. C. 282.

(3) Cushing & Dupuy, Conseil privé, 42 L. T., N. S. 445.

(4) The Pictou-McCuaig & al and Keith, Cour Suprême, 3 Can. S. C. R. 575.

(5) Loranger, proc.-gén., & The Colonial Building and Investment society, Cour d'appel, Montréal, Mars 21, 1882.

(6) Attorney general and Mercer, Conseil privé L. R. 8 App. P. C. 176.

sance, sous le paragraphe 1er de la section 91, de porter des lois sur la propriété et la dette publiques, semblant devoir se limiter aux biens énumérés à la cédule 3 de l'acte constitutionnel ; le droit de pourvoir à la liquidation des sociétés de construction sans égard à leur solvabilité ou à leur insolvobilité (1) ; le droit d'autoriser la construction d'ouvrages (le téléphone) dans une province sans déclarer en même temps que ces ouvrages sont pour le bénéfice du Canada ou de plusieurs provinces (2) ; le droit de passer une loi de licences (3).

Il a été décidé que les législatures ont le droit d'autoriser une corporation municipale à adopter un règlement défendant la vente des boissons enivrantes (4) et que dans ce but ils peuvent décréter l'emprisonnement contre tout contrevenant (5) ; de passer généralement une loi de licences à l'exclusion du

(1) McClanaghan et St. Ann's Mutual Building society. Cour d'appel, Montréal, 3 L. N. 61.

(2) Regina et Mohr. Cour d'appel, Québec 7 Q. L. R. 183.

(3) Conseil privé, The Queen et Hodge, R. L. 9, App. (P. C.) 117.

(4) Corporation des Trois-Rivières et Sulte. Cour d'appel, Québec, 5 L. N. 330.

(5) Regina et Boardman, Cour du Banc de la Reine d'Ontario, 30 U. C. Q. B. 553.

parlement fédéral (1) ; d'accorder des permis de pêche dans les rivières non navigables, la province étant propriétaire du lit de ces rivières (2) ; d'émettre des lettres patentes octroyant des lots de terre à eau profonde *(water lots)* dans un fleuve navigable, pourvu qu'on n'empêche pas la navigation (3) ; d'exercer une certaine juridiction quant aux rivières (4) ; de fournir à une société le moyen de surmonter ses embarras financiers (5). Enfin, dans une cause récente, le conseil privé a reconnu le droit de la législature de la province de Québec d'imposer une taxe directe aux corporations commerciales (6).

Au contraire, les tribunaux ont refusé aux législatures le droit de forcer les compagnies d'assurance de payer une licence au moyen d'un timbre apposé à chaque police (7) ; de

(1) The Queen et Hodge. Conseil privé, R. L. 9. App. (P. C.) 117.

(2) The Queen and Robertson, Cour suprême, 6 Can. S. C. R. 52.

(3) Normand & al, et La compagnie de navigation du St-Laurent' Cour d'appel, Québec, 5 Q. L. R., 215.

(4) McLaren et Caldwell, Conseil privé L. C. 9. App. (P. C.) 392.

(5) L'union St-Jacques de Montréal et Belisle, Conseil privé, L. R 6 P. C. 31.

(6) The Bank of Toronto & al and Lambe, X *Legal News*, p. 258.

(7) Angers et The Queen's Insurance Coy. Conseil privé. 3 App. Cas. 1090.

modifier ou de dissoudre une corporation qui avait été constituée pour les deux provinces par la législature du Canada-Uni (1) ; d'accorder des licences aux brasseurs (2) ; d'autoriser le lieutenant-gouverneur à nommer des conseils de la reine (3).

Une question très importante s'est soulevée au moment où nous mettons sous presse quant à la juridiction de la législature de la province de Québec. Voici en deux mots les faits de la cause. Le gouvernement de Québec, à la dernière session de la législature (avril-juillet 1888), a fait adopter une loi abolissant la cour de circuit pour le district de Montréal et lui substituant une nouvelle cour, dite cour des magistrats de district de Montréal, qui devait être tenue par deux magistrats nommés par le lieutenant-gouverneur. Le gouvernement fédéral a désavoué ce statut à raison des " dispositions de l'acte qui con-" fèrent au lieutenant-gouverneur en conseil

(1) Dobie and Board for the management of the temporalities fund of the Presbyterian church of Canada in connection with the church of Scotland & al. Conseil privé, 7 App. Cases 136.

(2) Severn *vs* The Queen, Cour Suprême, 2 Can. S. C. R. 70.

(3) Lenoir & al *vs* Ritchie, Cour Suprême, 3 Can. S. C. R. 575 Voir ci-dessus ce que nous avons dit de cette décision, p. 267.

21

" le pouvoir de nommer ces juges, ainsi que " des dispositions qui se rapportent à leur " terme d'office et au mode de leur révoca- " tion (1) ", dispositions qu'il regarde comme inconstitutionnelles. La grande difficulté, c'est d'interpréter deux clauses de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord, car tandis que la section 96 dit que " le gouverneur- " général nommera les juges des cours supé- " rieures, de district et de comté dans chaque " province," le paragraphe 14 de la section 92 confère aux législatures le droit de porter des lois concernant " l'administration de la justice " dans la province, y compris la création, le " maintien et l'organisation des tribunaux de " justice pour la province, ayant juridiction " civile et criminelle, y compris la procédure " en matières civiles dans ces tribunaux."

Ce n'est pas la première fois qu'il a été question d'interpréter ces deux sections. A plusieurs reprises, depuis la confédération, les tribunaux ont dû déclarer jusqu'à quel point l'autorité provinciale peut veiller à l'administration de la justice et constituer des tribunaux de juridiction civile et crimi-

(1) Voir le rapport du ministre de la justice.

nelle sans venir en conflit avec le pouvoir du gouvernement fédéral de nommer les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province. Nous allons reférer brièvement à quelques-unes de ces décisions.

Dans la cause de The Queen vs Reno and Anderson (1), il a été décidé par la cour du banc de la reine d'Ontario que la législature peut autoriser le lieutenant-gouverneur à nommer des magistrats de police.

Plus tard, la même cour a exprimé la même opinion dans l'affaire de la Reine vs Bennett (2) quant aux juges de paix et aux magistrats de police. Dans la cause de la Reine vs Horner (3) notre cour d'appel en est venue à une conclusion semblable quant à la nomination des magistrats de district qui, comme on le sait, exercent une juridiction criminelle inférieure, en même temps qu'ils ont le droit de décider des causes de peu d'importance au civil. Au Nouveau-Brunswick, la cour suprême a également reconnu le droit des autorités provinciales de créer des cours pour

(1) Cartwright, *Cases on the British North America act*, vol. I p. 810.

(2) Id. ib. vol. II p. 634.

d. ib. vol. II p. 317,

la décision d'affaires minimes (moins de $40) et de nommer des commissaires pour les tenir (1).

D'un autre côté, la cour du banc de la reine d'Ontario a déclaré inconstitutionnel un statut qui autorisait un juge de comté à siéger ailleurs que dans le comté pour lequel il avait été nommé (2).

D'après ces décisions, les tribunaux semblent être unanimes à reconnaître le droit des autorités provinciales de nommer les juges et magistrats des cours inférieures, à la condition de ne pas toucher aux juges des cours supérieures, de district et de comté. La cour de circuit du district de Montréal est-elle une cour dont les juges puissent être nommés par le lieutenant-gouverneur ? (3) Il nous semble que non et cela d'autant plus qu'on n'a jamais songé à contester le droit du gouvernement fédéral de nommer les juges qui doivent y administrer la justice. Il est probable, toutefois, que nos tribunaux auront à se prononcer sur le conflit actuel et [illegible] décisions régleront la question pour toujours.

(1) Ganong vs Bayley, id. ib. vol. II p. 509.

(2) Gibson vs McDonald, id. ib. vol. III p. 319.

(3) Evidemment, la cour des magistrats et la cour de circuit, c'est tout un.

Il est évident que nous ne pouvons entrer en plus de détails, car il faudrait un volume tout entier pour rendre compte des décisions de nos tribunaux sur ces matières. Il reste acquis, cependant, que chaque fois que la constitution accorde un pouvoir au parlement ou à la législature, elle lui donne implicitement tous les droits nécessaires pour l'exercice de ce pouvoir.

Il est toutefois des sujets sur lesquels il y a droit de législation concurrente ou du moins de législation conditionnelle. Le plus important de ces sujets, c'est l'éducation qui est de la compétence exclusive des législatures, avec droit, cependant, pour le parlement du Canada, dans des cas extraordinaires et exceptionnels, de suppléer à la négligence ou à la mauvaise volonté d'une législature.

Nous citons le texte même de l'acte.

93—Dans chaque province, la législature pourra exclusivement décréter des lois relatives à l'éducation, sujettes et conformes aux dispositions suivantes :

1. Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun droit ou privilège conféré, lors de l'union, par la loi, à aucune classe particulière de per-

sonnes dans la province, relativement aux écoles séparées (*denominational*) ;

2. Tous les pouvoirs, privilèges et devoirs conférés et imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de l'union, aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des sujets catholiques romains de Sa Majesté, seront et sont par le présent étendus aux écoles dissidentes des sujets protestants et catholiques romains de la reine dans la province de Québec ;

3. Dans toute province où un système d'écoles séparées ou dissidentes existera par la loi, lors de l'union, ou sera subséquemment établi par la législature de la province, il pourra être interjecté appel au gouverneur-général en conseil de tout acte ou décision d'aucune autorité provinciale affectant aucuns des droits ou privilèges de la minorité protestante ou catholique romaine des sujets de Sa Majesté relativement à l'éducation ;

4. Dans le cas où il ne sera pas décrété telle loi provinciale que, de temps à autre, le gouverneur-général en conseil jugera nécessaire pour donner suite et exécution aux dispositions de la présente section,—ou dans le cas où quelque décision du gouverneur-général en conseil ne serait pas mise à exécution par l'autorité provinciale compétente, alors et en tout tel cas, et en tant seulement que les circonstances de chaque cas l'exigeront, le parlement du Canada pourra décré-

ter des lois propres à y remédier pour donner suite et exécution aux dispositions de la présente section, ainsi qu'à toute décision rendue par le gouverneur-général en conseil sous l'autorité de cette même section.

Le but de cette section est de protéger les droits des minorités dans les provinces d'Ontario et de Québec et de laisser aux minorités dans les autres provinces tous les droits dont ils jouissaient lors de l'union. Les législatures sont tenues de respecter ces droits et toute loi qui les enfreindrait serait inconstitutionnelle. L'appel au gouverneur-général en conseil ne peut cependant avoir d'effet coercitif que par l'adoption d'une loi par le parlement de la Puissance ou encore par le désaveu de la loi provinciale. Cette législation par le parlement est nécessairement exceptionnelle et extraordinaire ; elle ne peut dépasser la mesure de ce qui est requis par les circonstances de chaque cas. Aucune telle loi n'a encore été adoptée par le parlement du Canada.

Sur ce sujet, il y a eu la fameuse question des écoles du Nouveau-Brunswick qui a passionné l'opinion au Canada pendant plusieurs années.

Voici en quelques mots l'histoire de cette cause célèbre.

En 1871, la législature du Nouveau-Brunswick adopta un projet de loi à l'effet d'établir des écoles communes laïques (*non denominational*). Aussitôt, de nombreuses pétitions furent adressées au gouverneur-général, le priant de désavouer cet acte mais ce dernier, sur avis du ministre de la justice, refusa d'intervenir. Cependant, l'opinion publique s'en émut et la chambre des communes vota une résolution exprimant le regret que la législature eût adopté une semblable loi et déclarant qu'il était opportun de la soumettre pour examen aux officiers en loi de la couronne en Angleterre.

Le rapport des officiers en loi fut favorable à l'acte en question mais, le 14 mai 1873, la chambre des communes adopta une autre résolution déclarant l'opportunité de soumettre la question au conseil privé et priant le gouverneur-général de désavouer certains actes que la législature du Nouveau-Brunswick venait d'adopter dans le but de prélever une taxe pour défrayer les dépenses des écoles communes. Les ministres conseillèrent toute-

fois au gouverneur de ne pas désavouer ces statuts, vu que la compétence de la législature ne paraissait pas douteuse. A la fin, dans le cas d'un nommé Maher qui refusait de payer la taxe des écoles, la question put être soumise au conseil privé qui maintint la loi provinciale. Les dissidents n'eurent alors qu'à recourir à la législature qui refusa de leur donner raison.

Cependant le différend n'était pas encore vidé et la chambre des communes s'adressa à la reine la priant d'exercer son influence auprès de la législature du Nouveau-Brunswick pour en obtenir le rappel de la loi inique. Le ministre des colonies, lord Carnarvon, répondit qu'il lui était impossible de conseiller à Sa Majesté d'intervenir, mais il exprima en même temps l'espoir que la législature du Nouveau-Brunswick donnerait raison et justice à la minorité catholique.

Ce fut le dernier mot du débat. Comme bien on peut penser, l'espoir de lord Carnarvon ne s'est pas encore réalisé, et la minorité catholique du Nouveau-Brunswick ne peut qu'attendre l'arrivée de meilleurs jours pour obtenir la reconnaissance de ses droits.

Mais là où le parlement fédéral et les législatures ont droit de législation concurrente, c'est dans le cas de l'agriculture et de l'émigration. D'après la section 95, la législature peut législater sur ces sujets, sauf le droit du parlement fédéral d'en faire autant et de pourvoir à la mise en force de sa loi dans toute l'étendue de la Puissance ou seulement dans telle ou telle province. Dans ce dernier cas, une loi provinciale n'a d'effet que si elle n'est pas incompatible avec tout acte fédéral réglant la matière.

On a encore prétendu qu'il y a des pouvoirs concurrents de législation quant aux travaux publics. Il n'est pas douteux que les législatures et le parlement peuvent pourvoir à la construction de travaux publics, mais cette législation ne peut jamais devenir contradictoire. Le parlement ne peut passer une loi sur ce sujet qu'en autant qu'il s'agit de travaux entrepris pour le bénéfice de tout le Canada ou de deux ou de plusieurs provinces, tandis que la compétence législative des législatures ne s'applique qu'aux travaux provinciaux. Cette compétence cesse naturellement quand le

parlement déclare qu'une entreprise provinciale intéresse la Puissance ou deux ou plusieurs provinces.

On a établi une espèce de tribunal pour décider ces questions de juridiction, mais jusqu'à présent on n'y a pas recouru bien souvent.

L'acte de l'Amérique-Britannique du Nord, section 101, permettait au parlement fédéral de créer une cour suprême avec juridiction d'appel dans toute l'étendue de la Puissance. C'est ce qui a été fait en 1875 et le lecteur pourra consulter cet acte au chapitre 135 des statuts revisés du Canada. Par cette loi, on a voulu s'assurer, entr'autres choses, le concours d'un tribunal qui se prononcerait, à la demande des autorités fédérales, sur les questions constitutionnelles qui pourraient se soulever. C'est la disposition de la section 37 de l'acte des cours suprême et de l'échiquier qui se lit comme suit :

Le gouverneur en conseil pourra soumettre à la cour suprême, pour audition ou examen, toutes questions quelconques qu'il jugera à propos ; et la cour les entendra et examinera alors et transmettra son opinion certifiée sur ces questions au gouverneur en conseil ; mais tout juge ou tous juges

de la cour, qui pourrait ou pourraient différer d'opinion avec la majorité, pourra ou pourront, de la même manière, transmettre son ou leur opinion certifiée au gouverneur en conseil.(1)

Ces opinions n'ont rien d'obligatoire. Le gouvernement fédéral peut les suivre ou les mettre de côté comme il l'entend.(2)

Voilà pour le partage des pouvoirs législatifs entre le parlement du Canada et les législatures des provinces. L'union étant fédérale, on n'a pas voulu consacrer la prépondérance de l'un au détriment des autres. Au contraire, on a réservé à chaque corps la connaissance des questions qui l'intéressent particulièrement. Au parlement, ce sont les matières d'un intérêt général, aux législatures ce sont les questions provinciales. Les provinces ont cédé, il est vrai, des droits très importants dont elles jouissaient auparavant et qui leur procuraient un revenu considérable. Mais ce sacrifice a donné au parlement le moyen de subsister sans taxer les contribuables. L'avenir de la confédération dépend absolument de l'observation fidèle et exacte

(1) S. R. C. ch. 135, sec. 37.

(2) Aux Etats-Unis, la cour suprême se prononce également sur les questions constitutionnelles, mais elle ne le fait que lorsqu'il y a un procès mu devant elle.

du pacte fédéral. Il ne faudrait pas oublier cependant que les provinces sont le fond même de l'union fédérale. Leurs intérêts surtout sont sacrés, car c'est pour les sauvegarder qu'on a cru devoir fonder la confédération. Il importe, sans doute, que le gouvernement central soit fort et qu'il dispose de moyens considérables, mais pour le véritable patriote rien n'est plus important, ou pour mieux dire, plus sacré que la cause de l'autonomie des provinces.

CHAPITRE VI

PARTAGE DES DETTES ET REVENUS.

Partage des dettes et revenus entre le parlement fédéral et les provinces.—Ressources et revenus de la Puissance.—Charges obligatoires sur le fonds consolidé.—Biens publics que l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord a transportés au Dominion.—Biens et revenus qui sont restés aux provinces.—Subventions aux provinces.

Voici une question qui n'entre pas dans notre sujet, mais que nous allons traiter brièvement à cause de son importance et pour compléter notre étude de la charte fédérale. A l'époque de la confédération, quatre provinces ont résolu de s'unir et de former un gouvernement central à qui serait confiée la défense des intérêts généraux de toutes les provinces. Il fallait assurer à ce gouvernement des ressources assez considérables pour lui permettre d'atteindre son but sans recourir à des taxes directes qui seraient toujours odieuses. Les provinces, nous pouvons le dire, se sont montrées libérales, généreuses même. Elles ont abandonné la presque totalité de leurs revenus, se contentant en

retour d'un subside qui n'a pas toujours été suffisant. Il ne nous appartient pas d'apprécier la sagesse de cet abandon car nous ne voulons étudier que le côté légal de ces questions qui sont encore d'actualité. Nous allons donc dire en peu de mots, quels sont les ressources monétaires et autres de la Puissance et des provinces.

Tous les droits et revenus que possédaient les provinces lors de la confédération, à l'exception de ceux qui leur sont spécialement réservés par la constitution, appartiennent maintenant à la Puissance et forment un fonds, appelé le fonds consolidé. La première charge sur ce fonds, ce sont les frais de perception, la deuxième, l'intérêt des dettes publiques des provinces lors de l'union et enfin la troisième, le salaire du gouverneur, fixé à £10,000 sterling, mais que le parlement peut modifier. Le parlement du Canada applique le reste du fond consolidé au service public (sections 102-106). Il n'y a donc pas de liste civile au Canada ; il n'y a même de charges obligatoires sur le fonds consolidé que ces trois obligations de payer les frais de perception du revenu, l'intérêt de la dette et le

salaire du gouverneur ; le parlement emploie le reste du fonds comme il l'entend.

Sauf les exceptions portées à l'acte constitutionnel, tous les fonds, argents en caisse, montants entre les mains des banquiers et valeurs appartenant à chaque province, à l'époque de l'union, sont devenus la propriété de la Puissance et doivent être déduits du montant des dettes respectives des provinces (sec. 107). Quant aux biens et travaux publics, ceux énumérés à la cédule trois de l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord appartiennent à la Puissance. Voici cette liste :

1. Canaux, avec les terrains et pouvoir d'eau y adjacents ;

2. Havres publics ;

3. Phares et quais de l'île du Sable ;

4. Bateaux à vapeur, dragueurs et vaisseaux publics ;

5. Améliorations sur les lacs et rivières ;

6. Chemins de fer et actions dans les chemins de fer, hypothèques et autres dettes dues par les compagnies de chemins de fer.

7. Routes militaires ;

8. Maisons de douanes, bureaux de poste et tous autres édifices publics, sauf ceux que le gouverne-

ment du Canada destine à l'usage des législatures et des gouvernements provinciaux.

9. Propiétés transférées par le gouvernement impérial et désignées sous le nom de propriétés de l'artillerie. (*Ordnance property*) ;

10. Arsenaux, salles d'exercices militaires, uniformes, munitions de guerre et terrains réservés pour les besoins publics et généraux.

Suivant l'opinion des autorités les plus éminentes, cette liste comprend les seules propriétés publiques que puisse réclamer le gouvernement fédéral en vertu de l'acte constitutionnel. Tout le reste appartient aux provinces. Au surplus, c'est là le langage même de la constitution. En effet, après avoir déclaré (sec. 108) que les travaux et propriétés publics, énumérés à la troisième cédule, appartiendront au Canada, le législateur ajoute :

109. Toutes les terres, mines, minéraux et réserves royales (1) appartenant aux différentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick lors de l'union, et toutes les sommes d'argent alors dues et payables pour ces terres, mines, minéraux et réserves royales,

(1) La version anglaise dit *royalties*. Nous aimerions mieux traduire ce mot par *droits régaliens* surtout en vue de la décision du conseil privé dans la cause Mercer.

appartiendront aux différentes (*several*) provinces d'Ontario, Québec, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, dans lesquels ils sont sis et situés ou exigibles, restant toujours soumis aux charges dont ils sont grêvés, ainsi qu'à tous intérêts autres qu'à ceux que peut y avoir la province.

Donc, les immenses domaines de la couronne, les mines, les réserves royales (*royalties*) appartiennent à la province. C'est un argument de plus contre ceux qui veulent réduire les législatures au rang de simples municipalités. S'il y a infériorité sous ce rapport, ce n'est certes pas du côté des législatures.

Du reste, il y a certains travaux et biens publics, qui appartenaient autrefois au Canada-Uni, que l'acte constitutionnel déclare être la propriété des provinces de Québec et d'Ontario conjointement (sec. 113). Ce sont les travaux et ouvrages énumérés à la cédule quatre, savoir :

Fonds de bâtisse du Haut-Canada ;
Asiles d'aliénés ;
Ecole normale ;
Palais de justice dans le Bas-Canada, Aylmer, Montréal, Kamouraska ;
Société des hommes de loi, *law Society*, Haut Canada ;

Commission des chemins à barrière de Montréal ;
Fonds permanents de l'université ;
Institution royale ;
Fonds consolidé d'emprunt municipal, Haut-Canada ;
Fonds consolidé d'emprunt municipal, Bas-Canada ;
Société d'agriculture, Haut-Canada ;
Octroi législatif en faveur du Bas-Canada ;
Prêt aux incendiés de Québec ;
Compte des avances, Témiscouata ;
Commissions des chemins à barrière de Québec ;
Education-est ;
Fonds de bâtisse et des jurés, Bas-Canada ;
Fonds des municipalités ;
Fonds du revenu de l'éducation supérieure, Bas-Canada (1).

De plus, tout l'actif inhérent aux portions de la dette publique assumées par chaque province lui est attribué pas la charte fédérale (sec. 110). C'est ainsi que les palais de justice, prisons, etc., qui sont à la charge des provinces, comptent parmi les propriétés provinciales. Toutes ces propriétés, soit fédé-

(1) Le partage de cet actif entre le Haut et le Bas-Canada s'est fait depuis par arbitrage sous les dispositions de la section 142 de l'acte constitutionnel.

rales, soit provinciales sont exemptes de taxes (sec. 125).

Du reste, il fut déclaré à l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord (sec. 117), que les diverses provinces conserveraient respectivement toutes leurs propriétés publiques dont il n'est pas autrement disposé dans le présent acte, sauf le droit du Canada de prendre les terres ou propriétés publiques dont il peut avoir besoin pour les fortifications ou la défense du pays.(1)

Donc, tout ce qui n'est pas donné au *Dominion*, en fait de propriétés publiques, appartient aux provinces.

Mais en donnant ces immenses ressources monétaires au gouvernement fédéral, il fallait lui imposer en retour l'obligation de rencontrer les dettes déjà contractées par les quatre provinces. Donc, ces dettes ont été mises à la charge de la Puissance, mais pour sauver cette dernière de l'incertain et l'arbitraire, il fut déclaré que si, lors de l'union, les obligations des provinces dépassaient $62,500 000 pour le Canada-Uni, $8,000,000 pour la

(1) Le gouvernement fédéral serait dans l'obligation de payer la valeur des terres ainsi prises. Telle est du moins l'opinion de M. O'Sullivan, ouvrage cité, p. 114.

Nouvelle-Ecosse et $7,000,000 pour le Nouveau-Brunswick, alors ces provinces devaient payer, sur l'excédant, des intérêts au taux de cinq pour cent par année. Au cas où, lors de l'union, les dettes de ces deux provinces n'atteindraient pas le chiffre fixé, le Canada devait leur payer un semblable intérêt sur la différence (sections 111-116).

Le *Dominion* paie aux diverses provinces, pour le maintien de leurs gouvernements et législatures, les sommes suivantes :

A la province d'Ontario.............	$80,000
A la province de Québec............	70,000
A la Nouvelle-Ecosse...............	60,000
Au Nouveau-Brunswick.............	50,000
	$260,000

Il leur paie, en outre, un subside annuel de $0.80 par chaque tête de leur population telle que constatée par le recensement de 1861, ce subside devant augmenter de dix ans en dix ans pour la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, jusqu'à ce que leur population atteigne le chiffre de 400,000 âmes pour chaque province. (1)

(1) On cherche à faire augmenter ces subventions, mais rien n'a été fait dans ce sens jusqu'à ce jour.

Nous ne croyons pas nécessaire de rappeler ici les arrangements financiers qui ont été faits à l'entrée des autres provinces dans la confédération. Nous en avons dit assez du reste, pour donner au lecteur une idée du partage de l'actif et de la dette publique.

Tous ces revenus des provinces forment un fonds consolidé dont l'administration est laissée aux législatures. (1)

(1) Le montant de la dette des provinces accepté par la Puissance a été augmenté depuis la confédération. La dette de Québec et d'Ontario est maintenant fixée à $73,006,088.84. Voir pour tous ces détails le ch. 46 des statuts révisés du Canada, 1886.

CHAPITRE VII

CONCLUSION.

Résumé des principes exposés dans cette deuxième partie.—Dangers qui menacent la confédération ; union législative, fédération impériale.—Ce qu'il faut entendre par gouvernement par partis politiques.—Eléments imposants de la constitution anglaise.—Imitations de cette constitution et rôle qu'elles ont joué.—Institutions représentatives au Canada.

Il ne nous reste maintenant qu'à clore cette deuxième partie où nous avons essayé d'expliquer notre constitution fédérale. Pour épuiser le sujet, il aurait fallu écrire des volumes et nous ne pouvons pas dépasser la portée d'un traité élémentaire. Le lecteur pourra toutefois tirer de ce qui précède ses propres conclusions. Il aura soin de se rappeler que la confédération n'est que le résultat d'une convention intervenue entre plusieurs provinces quasi souveraines. Ces provinces, qui sont plus anciennes que la confédération, ne sont pas subordonnées à la Puissance dont elles font partie ; elles jouent un rôle égal à celui du pouvoir fédéral dans la sphère que la

constitution leur assigne. On leur a confié la protection de droits très importants comme, pour la législature de la province de Québec, la sauvegarde des libertés religieuses qui nous ont été garanties par le traité de Paris. Elles ont encore la connaissance de tout ce qui regarde la propriété et les droits civils, le plus précieux héritage temporel du citoyen. Nos législatures ont donc droit à tout notre respect et à notre concours efficace dans l'accomplissement de leur importante mission.

La constitution qui nous a été octroyée par l'acte de l'Amérique-Britannique du Nord n'est certes pas une œuvre parfaite, mais, sauf quelques détails repréhensibles (1), nous croyons pouvoir dire qu'elle était la meilleure que nous pussions alors espérer. (2) Elle a été dictée par des nécessités politiques en face des quelles la discussion dut se taire. Elle est sans doute susceptible d'améliorations, mais il ne nous paraît guère probable,

(1) Comme le pouvoir accordé au parlement fédéral de prononcer la dissolution du mariage, pouvoir qui, aux yeux de la doctrine catholique, n'est qu'une usurpation immorale.

(2) La constitution nous a garanti l'usage de la langue française dans les débats et documents du parlement canadien et de la législature de Québec, comme devant toute cour fédérale et devant les tribunaux de la province de Québec. C'est la disposition de la section 133.

à moins d'un tolle général, que le parlement impérial consente à la modifier d'une manière radicale.

Cependant, l'expérience de plus de vingt ans nous a appris bien des choses. Nous avons constaté chez certains personnages, surtout chez certains magistrats, des tendances centralisatrices qui peuvent réduire à rien les garanties que nous avons stipulées pour nos institutions locales. Nous entendons, de temps à autre, des mots comme fédération impériale, union législative et d'autres expressions de ce genre. Les partisans de l'union législative objectent les dépenses qu'entrainent l'existence et le fonctionnement de nos législatures, les avocats de la fédération impériale nous parlent d'un empire qui serait grand comme le monde et puissant comme Athènes et Rome ne l'ont jamais été. Ces beaux parleurs, ces utilitaires, ces centralisateurs sont nos pires ennemis. La masse du peuple leur est maintenant opposée, sans doute, mais ce n'est pas là un obstacle invincible. Il arrive souvent des révolutions bien surprenantes dans l'opinion publique et qui sait ce que l'avenir nous réserve sous ce

rapport. Ce qu'il faut pour protéger nos institutions, c'est le concours des hommes sérieux, de ceux à qui leur position sociale et leurs talents permettent de jouer un rôle et d'exercer une influence considérable sur leur entourage. L'autonomie des provinces est un héritage que devons à tout prix léguer intact à nos descendants.

Le Canada est sans contredit l'un des pays où l'on s'occupe le plus de politique. Depuis la concession du gouvernement responsable, les électeurs se sont divisés en deux camps et, suivant qu'ils se rangent dans l'un ou dans l'autre des partis politiques, ils se montrent les amis enthousiastes ou les adversaires déclarés du gouvernement. Tout sert de prétexte à la louange ou au blâme, les principes, les questions sociales, les besoins matériels et jusqu'aux matières d'un intérêt purement local. On a beaucoup critiqué cette division en partis politiques et surtout ce qu'on a appelé l'esprit de parti. D'un autre côté, on a répondu que le système constitutionnel suppose nécessairement des partis politiques et que sans une semblable organisation, il serait impossible d'administrer les affaires de l'Etat. Il importe

donc, avant de finir cette deuxième partie de notre ouvrage, de dire ce qu'on entend par gouvernement par partis politiques ou ce que les Anglais appellent *party government.*

On a prétendu, avons-nous dit, que les institutions représentatives supposent nécessairement des partis politiques, c'est-à-dire que dans toute assemblée législative, le gouvernement doit avoir l'appui d'une organisation quelconque, et qu'il doit s'attendre à trouver en face de lui une organisation contraire. Cette idée, telle que nous venons de l'énoncer, nous paraît assez exacte ; nous la croyons même fondée sur la nature de l'homme. De même que chacun de nous a en lui deux tendances opposées, de même, dans chaque société, se rencontrent au moins deux courants d'opinion qui se combattent mutuellement. Il y a d'un côté les enthousiastes qui ne comptent pas assez sur les difficultés, il y a de l'autre les prudents qui les redoutent peut-être trop L'opinion a encore des nuances plus délicates, mais c'est là, nous semble-t-il, la grande division.

Maintenant, supposons une assemblée législative. Il est manifestement impossible que chaque député énonce son idée sur le gouver-

nement d'un pays. *Tot sensus, quot capita !* Il y aurait autant d'opinions que d'opinants. Il faut nécessairement que les idées se classent, qu'elles se réunissent. Il faut que chacun fasse quelques concessions de peu d'importance pour pouvoir se rencontrer avec son voisin. Mais il y a des avis qui sont irréconciliables, il y aura donc des groupes et généralement ces groupes pourront se ranger sous deux chefs et former deux partis dont l'un soutiendra le gouvernement et l'autre le combattra.

Voilà l'idée de l'organisation politique réduite à sa plus simple expression. Il y aura donc, partout où fleurissent les institutions représentatives, un parti politique qu'on pourra appeler le parti conservateur et en face de lui une organisation, un groupe qui se donnera le nom de parti réformiste ou libéral. L'un de ces partis s'attachera à tout ce qui est ancien et vénérable, à tout ce qui est de tradition, il se rapprochera de l'autorité ; l'autre, au contraire, cherchera à modifier l'état des choses et s'inspirera souvent des opinions qui ont cours parmi les masses. (1)

(1) Les anciens partis *tory* et *whig* en Angleterre datent du règ

Une vérité qui peut se passer de toute démonstration, c'est que les institutions représentatives demandent beaucoup de sagesse et de prudence chez les gouvernants, beaucoup de sang-froid et de patience chez les gouvernés. Un publiciste anglais (1) a distingué deux choses dans la constitution anglaise : la partie imposante et la partie active et agissante. La loi seule ne suffit pas, dit-il, il faut encore l'appareil de majesté qui accompagne sa promulgation. Les éclairs du mont Sinaï ont probablement produit une plus forte impression chez le peuple juif, que la règle si claire et si précise des dix commandements. Cet auteur est d'avis que le roi et la chambre des lords rendent des services inappréciables à la nation, en frappant l'imagination du peuple, sans cela, ajoute-t-il, la chambre des communes, la partie agissante de la constitution, ne pourrait aussi facilement imposer sa

du *long parlement*. Dans l'origine, ils se donnaient le nom de *cavalier* et de *roundhead*. Les *tories*, pendant la guerre civile, se rangèrent autour de la personne du roi ; les *whigs*, au contraire, épousèrent la cause du parlement. Par un étrange retour, cependant, on a quelquefois interverti les rôles et le parti *tory* a souvent attaqué la couronne, comme le parti *whig* s'est constitué en retour le défenseur des idées reçues et de la politique du roi.

Bien entendu, en parlant des partis conservateur et libéral nous ne faisons aucune allusion à l'état de choses existant en ce pays.

(1) M. Bagehot.

volonté à la masse qui ne raisonne pas et qui n'est que trop portée à mépriser l'autorité qu'elle même a constituée.

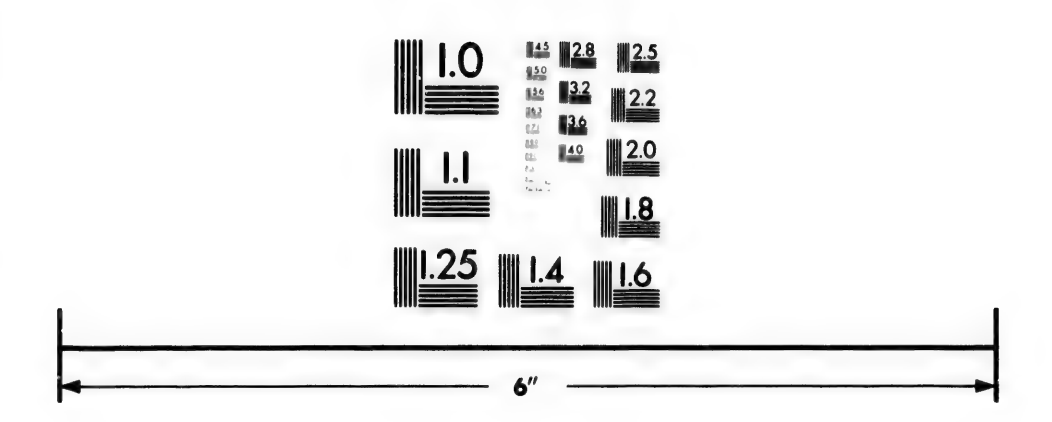
Si la constitution anglaise a pu se vanter d'avoir réussi en Angleterre, elle a, il faut le dire, misérablement échoué chez les peuples latins. Voyez la France, comptez les ministères qui s'y sont succédés depuis 1870. Y a-t-il au monde un pays où les institutions représentatives aient produit autant d'instabilité ? L'Espagne et l'Italie ne marchent-elles pas vers la république et vers la pire des républiques, la république sociale ?

C'est que les peuples latins ont l'imagination vive mais changeante. Une chose qui leur inspirait une salutaire terreur hier, les excitera à la gaieté demain. L'appareil a beau être imposant, il finit toujours par devenir ridicule par quelque côté. Ces populations sont du reste, enclines à pousser un principe jusqu'à ses dernières conséquences. Si le peuple est souverain, pourquoi maintiendrait-on des rois ? Si la loi est l'expression de la majorité, pourquoi ne la changerait-on pas quand la majorité elle-même à changé ? Et puis l'esprit religieux est en pleine décrois-

sance chez les peuples latins, le souffle révolutionnaire a malheureusement passé sur les vieilles croyances qui seules faisaient la force des gouvernements. Une constitution a beau être forte, ingénieuse, savante même ; si le peuple n'admet plus les principes réligieux qui sont la base de toute société, il ne craindra et n'écoutera jamais les habiles qui lui débitent de belles phrases sur le respect qu'on doit à la loi. Il dira que c'est lui le maître et il aura raison !

Le peuple canadien n'a pas éprouvé les sécousses révolutionnaires qui ont ébranlé l'Europe. Mais le sang de la race latine bouillonne dans nos veines. Nous aussi, nous perdons vite le respect de l'autorité et nous exagérons bien souvent l'esprit de parti. Du reste, les questions locales exercent ici comme ailleurs une grande influence au détriment des problèmes qui intéressent la nation toute entière. Pourquoi tel homme se fait élire dans tel comté ? Quelquefois, c'est à cause de la confiance qu'il inspire ou des doctrines qu'il professe ; quelquefois aussi, c'est qu'il est d'une certaine classe de la population, ou

IMAGE EVALUATION TEST TARGET (MT-3)



Photographic Sciences Corporation

23 WEST MAIN STREET
WEBSTER, N.Y. 14580
(716) 872-4503



qu'il promet qu'on construira un quai ici ou qu'un chemin de fer passera par là.

Nous savons que ces misères sont inséparables du système constitutionnel. Mais il faut se rappeler, en même temps, que nous sommes les maîtres de nos destinées. La métropole nous a accordé une autonomie politique presque absolue. De la manière dont nous l'exercerons, dépend l'avenir de la confédération comme des provinces qui la composent.

TROISIEME PARTIE

LA PROCEDURE PARLEMENTAIRE

Le lecteur qui nous a suivi jusqu'ici a pu se rendre compte des éléments dont se compose la constitution anglaise. Le souverain est investi du pouvoir exécutif qu'il exerce par l'entremise de ses ministres et le parlement est doué du pouvoir législatif, c'est-à-dire de la faculté de faire des lois. Il faut maintenant voir ces divers éléments à l'œuvre et étudier le jeu des institutions représentatives dans le travail de la législation. Nous ne tracerons, bien entendu, que les grandes lignes, on trouvera les détails dans les traités spéciaux qui abondent sur cette matière. (1)

(1) Nous n'avons qu'à signaler les ouvrages de sir Henry Erskine May et de M. Bourinot.

CHAPITRE I

COMPOSITION ET CONSTITUTION DES CHAMBRES.

Il y a, au parlement fédéral, comme dans la législature de Québec, deux chambres, une chambre haute et une chambre basse.

I. *Constitution des chambres hautes.*- Les membres des chambres hautes sont nommés par la couronne.—*Orateur* du sénat et du conseil législatif et autres officiers de ces chambres.—Privilèges des membres du parlement. —Juridiction disciplinaire des chambres.—Les législatures peuvent-elles réclamer ces privilèges ? — Cas de Woodworth.

***Constitution des chambres inférieures.*—Election et démission des députés.—Acceptation de fonctions publiques par un membre de la chambre des communes.—Indépendance des chambres. — Double mandat. — *Orateur* et autres officiers des chambres inférieures.—Expulsion des députés.—Cas de Riel en 1874, 1875.**

Nous avons deux chambres législatives au Canada, ainsi que dans la province de Québec. Le parlement fédéral se compose du sénat et de la chambre des communes ; la législature de Québec, du conseil législatif et de l'assemblée législative. Nous allons étudier successivement la composition et la constitution de ces divers corps. A cause des ressemblances qu'il y a entre eux, nous ne ferons qu'une seule

division, celle des chambres hautes et des chambres inférieures.

I

CONSTITUTION DES CHAMBRES HAUTES.—Nous avons déjà dit de combien de membres se composent le sénat et le conseil législatif de la province de Québec. Les sénateurs ainsi que les conseillers législatifs sont nommés à vie par la couronne, et ils conservent leur siège tant qu'ils ne tombent pas sous l'opération de la section 31 de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord. (1)

Le sénat et le conseil législatif sont présidés par un de leurs membres qui est connu sous la désignation d'*orateur*. Cet officier est nommé par la couronne dans les deux cas, mais l'*orateur* du sénat peut être révoqué en tout temps (2), tandis que l'*orateur* du conseil législatif de Québec reste en fonctions pendant toute la durée de la législature, c'est à savoir cinq ans, à moins d'une dissolution avant terme (3). L'*orateur* des chambres

(1) Voir ci-dessus pp. 284-5.

(2) Acte de l'Amérique Britannique du Nord, sec. 34.

(3) 45 Vic., chap. 3, sec. 2.

hautes peut prendre part à la discussion, mais il doit, dans ce cas, quitter le fauteuil. On ne lui adresse pas la parole comme la chose se fait dans la chambre basse, mais chaque sénateur ou conseiller législatif parle à la chambre elle-même.

Les principaux officiers des chambres hautes sont le greffier et son assistant, le gentilhomme huissier de la verge noire et le sergent d'armes ; le sénat a de plus un chapelain. Ces officiers sont nommés par la couronne et exercent leur charge durant bon plaisir. Le greffier assermente les nouveaux sénateurs ou conseillers et tient un compte-rendu des actes de la chambre. C'est lui qui, lors de la prorogation, donne au nom du gouverneur la sanction royale aux bills qui ont été adoptés par les chambres. Le gentilhomme huissier de la verge noire a pour principal devoir de sommer les communes à la barre du sénat ou du conseil législatif quand leur présence y est requise.

Les privilèges et les immunités des sénateurs et des conseillers législatifs sont les mêmes que ceux des membres des chambres inférieures. Nous trouvons à ce sujet, dans

l'acte de l'Amérique Britannique du Nord, tel qu'amendé par l'acte impérial 38-39 Vic., ch. 38, la section suivante qui définit ainsi les privilèges du sénat et de la chambre des communes.

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que possèderont et exerceront le sénat et la chambre des communes et les membres de ces corps respectifs seront ceux prescrits de temps à autre par acte du parlement du Canada, mais de manière à ce qu'aucun acte du parlement du Canada définissant tels privilèges, immunités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, immunités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la passation de tel acte (1) seront possédés et exercés par la chambre des communes du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette chambre.

Le parlement canadien, à sa première session, a décrété que ses privilèges seraient les mêmes que ceux que possédait la chambre des communes en Angleterre à la date de

(1) La version française de cette section, telle qu'imprimée dans nos statuts, dit *lors de la passation du présent acte*, tandis que le texte anglais contient les mots " at the passing of *such* act." Nous avons donné la véritable traduction de la loi impériale qui voulait précisément permettre au parlement canadien de réclamer les privilèges possédés, lors de l'adoption de l'acte déclaratoire, par la chambre des communes en Angleterre.

l'acte de l'Amérique Britannique du Nord (1). Nous pouvons nous contenter de dire tout simplement que les députés et les sénateurs ne peuvent être arrêtés ou détenus, à raison de quelque dette ou cause quelconque d'une nature civile et cela pendant un espace de temps qui comprend toute la durée de la session et une période de quarante (2) jours avant son commencement et après sa prorogation. Il y a, pour les sénateurs et députés, pleine et entière liberté de parole pour tout ce qu'ils disent à la chambre ou dans un de ses comités, mais s'ils publient ailleurs un discours libelleux, ils ne peuvent opposer le privilège parlementaire. Il est également défendu d'injurier ou de diffamer les députés en leur qualité de députés, mais on peut critiquer les actes qu'ils font en toute autre qualité. On punit aussi les assauts et voies de fait commis à l'en-

(1) Ce n'est que lorsqu'on voulut conférer aux comités des chambres le droit de faire prêter serment aux témoins entendus devant eux, qu'on souleva la question qui fit amender la charte, tel que nous venons de le dire. Lors de l'adoption de l'acte de l'Amérique Britannique du Nord, la chambre des communes en Angleterre n'avait pas le droit d'interroger les témoins sous serment et on en concluait que le parlement canadien ne pouvait, sous les dispositions de la section 18 de l'acte constitutionnel, se conférer ce droit.

(2) Dans le cas de la législature de la province de Québec, cette période n'est que de vingt jours, 33 Vic., ch. 5, sec. 6.

contre des députés pendant qu'ils se rendent au parlement ou qu'ils en reviennent et l'on procède également contre ceux qui désobéissent aux ordres des chambres ou inquiètent leurs officiers pendant que ceux-ci cherchent à exécuter les ordres d'une chambre. On peut en dire autant des tentatives de corrompre les membres de la législature. Ces privilèges ne s'étendent pas seulement aux députés, ils protègent encore tous ceux que des affaires parlementaires appellent auprès des chambres ou des comités, ainsi que ceux qui sont venus à la capitale en obéissance à un ordre de la chambre. Il en est de même des personnes qui publient un document conformément à l'ordre du parlement. Il suffit, pour faire tomber toute poursuite, de produire un certificat de l'*orateur* ou du greffier de la chambre à l'effet que le document a été publié d'après les instructions de l'assemblée.

Il y a diverses punitions pour les actes de désobéissance aux ordres des chambres. On se contente quelquefois d'infliger une réprimande, mais si le cas est grave, on peut faire emprisonner le prévenu sous la garde du sergent d'armes ; cependant, dans aucun cas, sa

détention ne peut continuer après que le parlement a été prorogé. Il faut remarquer qu'avant de condamner une personne, on lui donne l'occasion de se défendre et qu'on ne manque jamais de libérer un prisonnier quand il exprime, par requête à la chambre, le regret de sa faute.

Les chambres ont également le droit de sommer devant elles ou devant leurs comités toute personne dont le témoignage peut être requis. Chaque question posée au témoin, quand ce dernier comparaît à la barre de la chambre, doit recevoir l'assentiment de la majorité. Il va sans dire que le refus de comparaître ou de témoigner constitue un acte de mépris de l'autorité de la chambre et peut être puni comme tel. (1)

On a soulevé la question de savoir si les législatures provinciales peuvent réclamer ces priviléges. Dans la cause *ex-parte* Arthur Dansereau, L. C. J., vol. XIX, pp. 210-248, la cour d'appel a décidé que la législature de la province de Québec a le droit de faire emprisonner ceux qui refusent de compa-

(1) Voir, comme exemple du genre, l'interrogatoire de Dunn dans l'affaire de l'élection du comté de Queens pendant la session de 1887. On a permis à Dunn de se faire aider par des avocats.

raître à sa barre ou de témoigner devant ses comités. Plus tard, une assez singulière question a été discutée devant la cour suprême. Un nommé Woodworth, membre de la chambre d'assemblée de la Nouvelle-Ecosse, avait porté contre le secrétaire-provincial de cette province des accusations que la chambre, après enquête, déclara mal fondées. On voulut alors forcer M. Woodworth de faire des excuses et sur son refus, on le déclara coupable de mépris de l'autorité de la chambre et on le fit expulser de la salle des séances par le sergent d'armes et ses assistants. M. Woodworth poursuivit alors l'*orateur* de la chambre ainsi que le sergent d'armes et obtint contre eux une condamnation de $500 à titre de dommages-intérêts. Appel étant interjecté à la cour suprême, ce jugement fut confirmé et le juge en chef Richards exprima l'opinion que le fait de proférer une accusation mal fondée ne pouvait constituer un *breach of privilege*, pas plus en Angleterre qu'ici. La chambre, cependant, dit le savant juge, aurait pu très bien procéder contre M. Woodworth, s'il avait par sa conduite empêché l'expédition des affaires (*obstruc-*

tion), mais, ajouta-t-il, une législature provinciale ne peut, sans une sanction expresse, réclamer les privilèges dont jouit la chambre des communes en Angleterre en vertu des usages connus sous le nom de *lex et consuetudo Parliamenti* (1).

Les législatures de Québec et d'Ontario, aussitôt après la confédération, ont adopté des actes à l'effet de se conférer les droits et priviléges que possèdent le sénat et la chambre des communes. Ces lois ont été désavouées et les deux législatures ont alors défini spécifiquement leurs priviléges par des statuts qui sont encore en vigueur. (2)

Il résulte donc, de toutes ces autorités, que les législatures possèdent tous les droits, priviléges et pouvoirs qui sont nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Nous allons maintenant dire quelques mots de la constitution des chambres inférieures.

II

Constitution des chambres inférieures. —La chambre des communes se compose de

(1) **Landers vs Woodworth, II S. C. R. 158-215.**

(2) **Voir le statut de la province de Québec, 33 vic., ch. 5. Dans**

députés élus par le suffrage public. Nous avons dit plus haut quel est le cens électoral de la Puissance et de la province de Québec. Il n'est pas nécessaire de parler du mode d'élection, il nous suffira de dire que l'officier-rapporteur envoie son rapport au greffier de la couronne en chancellerie qui donne avis de l'élection dans la *Gazette Officielle*. Le nouveau député prête serment devant le greffier, il se fait présenter à la chambre à moins que son élection ne se soit faite avant la première session d'un parlement. Tout député peut résigner son mandat, soit en faisant une déclaration à cet effet de son siège, soit en transmettant à l'*orateur* une lettre de démission contresignée par deux deputés. S'il n'y a pas d'*orateur*, on adresse cette déclaration à deux députés qui peuvent ordonner l'émanation d'un nouveau bref. Aucun député ne peut se démettre pendant qu'on conteste son élection. (1)

la cause *ex parte* Dansereau, que nous avons citée ci-dessus, la cour d'appel a maintenu la constitutionalité de cette loi.

(1) Voir à ce sujet le statut fédéral, ch. 11 sec. 9 *et seq.* des statuts revisés de 1886 et le statut provincial 32 Vic., ch. 3, sec. 8 *et seq.*

Il est remarquable qu'en Angleterre les députés ne peuvent se démettre directement de leur mandat. Il faut pour cela recourir à un

Ainsi que nous l'avons vu dans la première partie de cet ouvrage, aucun député ne peut continuer à siéger après qu'il a accepté une charge publique. Le législateur est allé plus loin, cependant, et il a exclu de la chambre ceux qui ont un contrat avec la couronne ; il leur est absolument défendu de siéger, soit à la chambre haute, soit à la chambre basse, sous peine d'une très forte amende. Cette incapacité n'atteint que ceux qui ont dans le contrat un intérêt direct ou indirect, mais un député peut très bien posséder des parts dans une compagnie incorporée ayant un contrat avec le gouvernement. (1) Les membres des conseils législatifs ou des assemblées législatives ne peuvent siéger aux communes, mais on peut être à la fois sénateur et conseiller législatif en la province de Québec. D'après notre loi locale, le seul fait de poser sa candidature à la

subterfuge en acceptant les *chiltern hundreds*, ce qui est une charge ou plutôt une sinécure salariée. Alors, comme on ne peut continuer à siéger après avoir accepté une charge publique salariée, le tour est joué. Aussitôt après la nouvelle élection, on remet les *chiltern hundreds* à la couronne qui les conserve pour la prochaine occasion. Ce n'est là qu'un exemple des fictions auxquelles on a recours en Angleterre pour déjouer la sévérité de la loi.

(1) Voir, à ce sujet, le chapitre 11 des statuts revisés du Canada 1886 et les statuts de Québec 32 Vic., ch. 3 ; 36 Vic., ch. 4 et 48 Vic., ch. 6.

chambre des communes ou d'accepter une charge de sénateur entraine la vacance du siège à l'assemblée législative de Québec. (1)

La chambre des communes a pour président un de ses membres qu'on nomme *orateur*. (2) Il est élu au commencement de chaque parlement, avant la lecture du discours du trône (section 44, acte de l'Amérique Britannique du Nord). S'il décède ou se démet de ses fonctions durant la session, on le remplace, mais si la vacance a lieu après la prorogation, la chambre devra recevoir l'autorisation du gouverneur-général avant de faire la nouvelle élection. (3) Il y a maintenant un *orateur* suppléant qui remplace l'*orateur* pendant ses absences de la chambre.

Des cérémonies bien étranges entourent l'*orateur* de la chambre des communes. Le sergent d'armes porte devant lui la masse

(1) Le lecteur pourra consulter sur ces questions le chapitre 13 des statuts revisés du Canada et la loi provinciale 37 Vic., ch. 4, sec. 2, *et seq*.

(2) Le mot anglais de *speaker* fut donné au président de la chambre des communes, parce qu'il est est l'organe de cette chambre et qu'il parle en nom. L'expression *président* ne rend pas la même idée, et malgré qu'il faille torturer le sens du mot *orateur*, nous avons préféré l'employer.

(3) Bourinot, *Parliamentary Procedure and Practice*, p. 163.

(*mace*) qui est censée figurer le pouvoir de la chambre basse. Quand l'*orateur* est au fauteuil, la masse repose sur la table, on l'enlève, au contraire, pendant ses absences.

L'*orateur* préside toutes les réunions de la chambre des communes. Il met les propositions aux voix et au cas de partage égal, il a voix prépondérante. Il veille au maintien de l'ordre et, en Angleterre, en vertu des nouveaux réglements, il est investi de pouvoirs très considérables.

Il y a, en outre, le greffier de la chambre des communes et ses assistants. Le greffier tient compte rendu des actes de la chambre, il est également dépositaire des journaux et des documents qu'on a déposés sur le bureau. On compte aussi, à part du greffier, un grand nombre de clercs surnuméraires.

Le sergent d'armes est nommé par la couronne, il doit exécuter les ordres des communes et il est responsable du maintien de l'ordre dans les galeries qui entourent la chambre.

Voilà pour les officiers de la chambre des communes. Il n'est pas nécessaire que nous parlions des droits et privilèges de la chambre

inférieure. Ce sont les mêmes que ceux du sénat et des conseils législatifs et le lecteur pourra y référer. (1) Il reste cependant une question à considérer quant à la juridiction disciplinaire que la chambre des communes exerce vis-à-vis de ses membres.

Nous avons dit plus haut (2) que la chambre des communes a le droit de suspendre ou même d'expulser un de ses membres. Nous avons cité quelques cas d'expulsion, entr'autres, celui du fameux Wilkes. Au Canada, on a recouru quelque fois à cette mesure extrême ; le dernier cas a été celui de Riel en 1874 et en 1875. (3) La chambre peut aussi suspendre ou faire reprimander par l'*orateur* un député qui a refusé d'obéir à ses ordres, pourvu que ces ordres portent sur une matière qui est de sa juridiction disciplinaire. Les cas de suspension arrivent assez souvent en Angleterre sous les nouveaux réglements et quand un député refuse de se soumettre aux injonctions de l'*orateur*, ce

(1) Voir *supra* pp. 356-62.

(2) p. 98.

(3) Voir les cas cités par M. Bourinot, ***Parliamentary Procedure and Practice***. pp. 150-52

dernier peut le *nommer* et la chambre votera immédiatement sa suspension.

Ces quelques détails suffisent pour donner au lecteur une idée de la constitution des deux chambres. Nous allons maintenant pousser plus loin notre analyse et voir grâce à quel moyens les assemblées législatives réussissent à transiger les nombreuses affaires qu'on leur soumet chaque session.

CHAPITRE II

COMITÉS DU PARLEMENT

Deux espèces de comités, les comités permanents et les comités spéciaux. — Classification des comités permanents dans les diverses chambres. — But des comités spéciaux.—Procédure des comités parlementaires.

S'il fallait que la chambre toute entière s'occupât des détails de chaque mesure, les les sessions,au lieu d'être périodiques,devienlraient permanentes, et avec la meilleure volonté du monde, on ne pourrait jamais faire face aux travaux de législation. C'est pour ette raison qu'on nomme, au commencement e chaque session, des comités chargés d'éudier les projets de loi qui doivent engager attention des chambres.

Il y a deux espèces de comités, les comités ermanents et les comités spéciaux. Les preniers siègent pendant toute la session, leur ermanence ne va pas au-delà. Les comités péciaux, au contraire, sont nommés pour enquérir d'une matière spéciale ; ils ne siéent que le temps nécessaire et jamais après

la prorogation. Nous parlerons d'abord des comités permanents.

Au sénat, il y a des comités permanents qui s'occupent des banques et du commerce, des chemins de fer, télégraphes et hâvres, des dépenses contingentes du senat, des ordres permanents et des bills privés. La chambre des communes nomme des comités permanents pour les objets suivants ; 1. les privilèges et élections, 2. les lois expirantes, 3. les chemins de fer, canaux et lignes de télégraphe, 4. les bills privés, 5. les ordres permanents, 6. les impressions, 7. les comptes publics, 8. les banques et le commerce, 9. l'émigration et la colonisation.

Le conseil législatif de Québec à des comités permanents pour s'occuper de la législation, des bills privés, des ordres permanents et des dépenses contingentes ainsi que des chemins de fer.

Les comités permanents de l'assemblée législative sont nommés pour les fins suivantes 1. les privilèges et élections, 2. les ordres permanents, 3. les chemins de fer, canaux, lignes télégraphiques et téléphoniques et les compagnies minières et industrielles, 4. les bills privés, 5. les lois expirantes et la législation

6. les comptes publiques, 7. l'agriculture, l'émigration et la colonisation et les diverses industries de la province. (1)

Il y a ordinairement des comités composés de membres des deux chambres (*joint committees*) qui s'occupent de la bibliothèque du parlement et de l'impression des documents produits devant les chambres.

On nomme ces comités au commencement de chaque session ; à la chambre des communes, le choix se fait par un comité spécial, composé des députés les plus en vue, tant du parti ministériel que de l'opposition.

Les comités spéciaux ne doivent pas comprendre plus de quinze membres. Ils s'occupent toujours d'un but particulier et on leur donne le droit d'assigner des témoins et d'ordonner la production de documents. Ces comités jouent un grand role dans le travail de la législation.

Les comités choisissent leur président et conduisent leurs investigations d'après les règlements de la chambre. Comme nous l'avons dit, ils ne peuvent en aucun cas siéger après la prorogation du parlement. En 1873, un comité spécial de la chambre des com-

(1) Wurtele, *Manuel de l'assemblée législative de Québec*, p. 568.

munes avait été nommé bien tard dans la session pour s'enquérir de certaines accusations portées contre le gouvernement rélativement au contrat de la compagnie de chemin de fer du Pacifique. Comme il était très important de permettre au comité de continuer son enquête, les chambres s'ajournèrent et se réunirent quelques mois plus tard pour recevoir son rapport. Quand les chambres veulent faire faire une enquête en dehors de la session, on nomme une commission royale qui peut être composé de députés ou d'autres personnes.

Les comités doivent faire rapport à la chambre qui les a nommés. Ils adoptent leur rapport à la majorité des voix et on n'a le droit d'en présenter aucun autre au nom du comité. Avant que ce rapport soit fait, on ne peut discuter les décisions du comité. On a coutume de proposer à la chambre d'adopter le rapport ; sur cette question la discussion est permise et l'on peut, par amendement, referer de nouveau le rapport au comité avec instruction de le modifier. Souvent, cela se fait à l'instigation même des principaux membres du comité quand il leur paraît que leur décision est erronée.

CHAPITRE III

CONDUITE DES AFFAIRES DEVANT LE PARLEMENT

Le travail de la législation est le but principal des chambres. Bills ou projets de loi.—*Motions*, amendements, *motions* dilatoires.—Règlements qui régissent la discussion.

***Législation financière.*—Droits de la chambre des communes et nécessité de la recommandation de la couronne.—Comités des subsides et des voies et moyens.—Exposé financier ou *budget*.—Procédure en ces matières.**

***Bills publics.*—Nature des bills publics, on demande la permission de les présenter.—Première et deuxième lecture des projets de loi et leur considération en comité général.—Nature et origine du comité général.—Troisième lecture et adoption des bills.—Amendements faits par une autre chambre.**

***Bills privés.*—Leur nature.—On les présente sur pétition.—Avis et frais.—Comités des ordres permanents.—Première et deuxième lecture.—Comité des bills privés.—Procédure devant ce comité.—Adoption des bills privés.—Bills de divorce.**

Au cours des chapitres qui précèdent, nous avons étudié la constitution particulière des chambres et de leur comités, en un mot tout le rouage parlementaire. Il importe maintenant de voir comment ce mécanisme si compliqué fonctionne.

Dans la première partie de cet ouvrage,

nous avons dit que les chambres ne peuvent délibérer, tant que le souverain ou son représentant n'est pas venu prononcer devant elles le discours du trône. Nous supposons maintenant que toutes ces formalités ont été remplies. L'adresse en réponse à ce discours a été votée et les chambres se disposent à se mettre sérieusement à l'ouvrage. Le but principal et pour ainsi dire la seule fonction du parlement, c'est le travail de la législation. Tous ses actes doivent donc converger vers ce point et se rapporter de près ou de loin à l'adoption des lois que demande l'état du pays.

On appelle les projets de loi, en langage parlementaire, des *bills*. Or pour amener ces *bills* devant la chambre, on en demande la permission par une proposition ou, pour nous nous servir de l'expression anglaise, par une *motion*. Nous allons expliquer brièvement la procédure parlementaire relativement à ces propositions.

Avant de soumettre une *motion*, il faut, règle générale, en donner avis par écrit. Chaque proposition doit être proposée par un député et appuyée par un autre ; l'orateur

donne alors lecture de la *motion* et la discussion est à l'ordre du jour. Aucun débat n'est permis que s'il y a une proposition devant la chambre, mais quand on discute une *motion*, tout député peut exprimer, mais une fois seulement, son assentiment ou son dissentement. Si l'on veut donner un effet pratique au dissentement, on soumettra un amendement. Cet amendement peut proposer soit de retrancher certains mots dans la *motion* principale, soit de remplacer ces mots par d'autres, soit enfin d'ajouter quelque chose à la proposition. On prend le vote d'abord sur l'amendement ; si la décision de la chambre est adverse, l'orateur propose de nouveau la *motion* principale et il est encore loisible à l'assemblée de l'amender. Si, au contraire, l'amendement reçoit l'assentiment de la majorité, l'orateur met aux voix la *motion* telle qu'amendée. On peut proposer d'amender un amendement par voie de sous-amendement et le vote doit être pris sur cette proposition avant qu'on s'occupe de l'amendement principal.

Quelquefois, pour retarder ou empêcher la discussion d'un bill, on propose des *motions*

dilatoires (1). On peut les classer brièvement sous trois chefs, les *motions* d'ajournement, les *motions* pour faire lire les ordres du jour et enfin la *question préalable*. Une proposition d'ajournement, soit de la chambre, soit du débat, peut se faire en tout temps et sans avis ; si la chambre s'ajourne en conséquence de l'adoption de la proposition, alors le *bill* disparaît des ordres du jour, si, au contraire, on ne fait qu'ajourner la discussion du projet de loi, il revient de nouveau devant la chambre. L'adoption d'une proposition pour faire lire les ordres du jour met également fin au bill ou à la question. On propose la *question préalable* (2), quand on veut empêcher qu'on n'amende une *motion* qui est devant la chambre. Alors, si la question préalable est adoptée, la proposition principale est mise aux voix sans amendement ni débat. Si, au contraire, la question préalable est rejetée, on ne peut procéder immédiatement sur la *motion* principale, mais on pourra la faire mettre sur les ordres du jour pour une séance subséquente. On ne peut proposer la question pré-

(1) Nous empruntons cette expression à M. Bourinot.

(2) La question préalable se propose en ces termes : que cett question soit maintenant mise aux voix.

valable quand un amendement est déjà devant la chambre.

Si une proposition ou un projet de loi a été rejeté, on ne peut de nouveau l'amener devant l'assemblée. Dans des cas exceptionnels, on a proposé la rescision du vote qui a renvoyé la motion et alors la question a pu être discutée une seconde fois. Ce n'est là qu'un exemple des expédients auxquels on a recours pour éluder les prescriptions des règlements parlementaires.

La discussion des *motions* ou des projets de loi est soumise à des règlements très rigoureux et il est du devoir de l'*orateur* de réprimer tout écart de la part d'un député. Certaines expressions sont interdites et en général la discussion doit être telle qu'elle se ferait entre gens du meilleur monde. Le débat doit se rapporter à la *motion*, excepté quand on discute une proposition d'ajournement et alors on peut parler de n'importe quelle question. On a souvent recours à une proposition d'ajournement pour permettre à un député, qui a déjà parlé, de s'adresser de nouveau la parole. Il est défendu de mentionner le nom du souverain ou de son

représentant dans le but d'influencer la décision de la chambre.

Quand le vote se prend, on fait rentrer les députés qui doivent reprendre leurs places. Alors l'*orateur* met la question aux voix et aucun député ne peut voter s'il ne s'est pas trouvé dans l'enceinte de la chambre à ce moment. On enregistre les noms des votants dans les journaux de la chambre. L'intérêt qu'un député peut posséder directement dans un projet de loi ou autre mesure, doit faire rejeter son vote.

Nous allons expliquer maintenant la procédure parlementaire quant à la discussion et à l'adoption des projets de loi. Nous parlerons d'abord du bill des subsides et des lois à l'effet d'imposer une taxe aux contribuables.

Législation financière.—Ainsi que nous l'avons vu dans la première partie de ce livre, la chambre des communes a seule le droit de taxer la nation. Mais tout en reconnaissant ce privilège de la chambre basse, l'usage parlementaire en a contrôlé l'exercice afin d'empêcher le gaspillage ou une législation financière hâtive et mal digérée.

Avant de prendre en considération une

proposition ayant l'effet d'imposer une charge au public, il faut que le souverain ou son représentant ait recommandé la nouvelle imposition à la chambre. Même dans ce cas, on ne peut immédiatement discuter la mesure, mais on la renvoie à un jour ultérieur. La question est alors mise à l'étude en comité général, c'est à savoir en un comité composé de la chambre toute entière. On y propose des résolutions qui, lorsqu'elles sont adoptées, servent de base au nouveau bill.

Voilà la procédure à suivre pour tout projet de loi qui peut entraîner la dépense des fonds publics. D'après la pratique parlementaire, l'initiative de ces mesures appartient au ministère. Nous allons maintenant nous occuper du bill des subsides, c'est à savoir de la loi qu'on adopte chaque session pour pourvoir aux besoins du service public.

Le message que le souverain ou son représentant envoie à la chambre à cet effet, est toujours accompagné d'estimés ou d'un état des sommes qui seront requises et qui doivent être votées par les communes. Ces estimés se discutent en deux comités généraux, le comité des subsides (*committee of supply*) et

le comité dit des voies et moyens (*committee of ways and means*).

Chaque session, après l'adoption de l'adresse en réponse au discours du trône, le ministre des finances propose deux *motions* distinctes. 1o que la chambre se forme tel jour en comité des subsides. 2o que tel jour elle se constitue en comité général pour étudier les voies et moyens de prélever les subsides à être votés à Sa Majesté. C'est après cela qu'on dépose les estimés sur le bureau de la chambre et ces estimés sont renvoyés devant le comité des subsides. Au jour fixe, l'*orateur* met cette proposition aux voix et on la renouvelle aussi souvent que nécessaire. C'est sur proposition de se former en comité des subsides, suivant le vieil usage du droit parlementaire qui permet à la chambre d'exiger le redressement des torts avant de voter des secours à la couronne, que les députés peuvent proposer et discuter tout amendement se rapportant à n'importe quelle question. On en profite largement et c'est surtout à cette occasion qu'on cherche à obtenir l'opinion de la chambre, soit sur la confiance qu'elle accorde ou refuse aux ministère, soit sur toute autre question. Ces amen

dements, bien entendu, n'ont besoin d'aucun avis.

Quand la chambre se forme en comité des subsides, un des députés remplace l'*orateur* au fauteuil. On propose les estimés par des résolutions séparées et le président du comité en certifie l'adoption en signant son nom au bas de la résolution. Chaque montant peut être discuté séparément. Il faut remarquer, toutefois, que le comité ne peut augmenter aucune somme demandée par les estimés sans l'autorisation de la couronne. Bien entendu, on peut diminuer le montant exigé ou le refuser entièrement. Quand il s'ajourne, le comité doit faire rapport de progrès (1) et demander la permission de siéger de nouveau.

Le comité des subsides déclare quelles sont les dépenses qu'il convient de faire, le comité des voies et moyens, de son côté, pourvoit à prélever le revenu nécessaire pour les rencontrer. C'est donc dans ce comité qu'on propose l'imposition de nouvelles taxes ou qu'on règle le tarif des droits d'entrée imposés aux marchandises importées dans le pays ; le comité des voies et moyens pro-

(1) ***Report progress***, **il est difficile de traduire exactement cette expression technique.**

cède de la même manière que le comité des subsides. Tout vote du comité des subsides doit donc venir devant le comité des voies et moyens.

Le ministre des finances fait son exposé financier, appelé, en langage parlementaire, le *budget*, en comité des subsides ou en comité des voies et moyens, ou bien sur proposition de se former en l'un de ces comités. C'est dans ce discours qu'il fait connaître les changements que le gouvernement entend apporter au tarif. Les nouvelles taxes, ainsi que nous l'avons dit, se discutent au comité des voies et moyens ; l'initiative en appartient au ministère.

Quand les comités ont fait leur rapport à la chambre, on lit leurs résolutions deux fois et on les met aux voix. Sur *motion* pour la seconde lecture, on peut proposer des amendements ou discuter l'opportunité de la résolution. On ne peut augmenter un montant voté en comité sans l'autorisation dé la couronne, et sans référer de nouveau la résolution au comité des subsides qui devra recommander l'augmentation avant que la chambre puisse l'adopter. On peut toutefois faire

réduire les sommes demandées par la couronne.

Quand les résolutions ont été votées, on présente des projets de loi pour leur donner un effet légal. Ces *bills* passent par la procédure ordinaire, on peut les modifier, mais on ne peut augmenter les montants octroyés sans la recommandation du comité des subsides ou du comité des voies et moyens. Le préambule du bill des subsides diffère de celui des autres bills, en ce qu'il est dans la forme d'une adresse au souverain. Ce bill déclare toujours qu'un compte en détail des sommes dépensées devra être déposé sur le bureau de la chambre des communes dans les premiers quinze jours de la session suivante. Le sénat peut rejeter le bill des subsides en bloc ; on ne lui reconnait plus le droit de l'amender. (1) L'*orateur* de la chambre des communes présente toujours ce bill lui-même pour la sanction royale.

Bills publics.—Il y a deux espèces de projets de loi ou de bills. Les *bills publics* qui ont trait à quelque matière d'intérêt général et les *bills privés* qui ne concernent que des

(1) En 1879, le conseil législatif de la province de Québec rejeta le bill des subsides et amena ainsi la démission du ministère Joly.

particuliers. On a quelquefois appelé *bill mixte*, un projet de loi qui se rattachait aux deux classes. Il est pratiquement assez difficile de faire la distinction entre certains bills publics et quelques bills privés.

On peut diviser un bill en quatre parties ; le titre, le préambule, les dispositions et les cédules. Quelquefois, on subdivise un bill en chapitres, pour rendre plus intelligible une loi compliquée.

A la chambre des communes, on demande par *motion* la permission de présenter un bill. Il faut, avant de soumettre cette proposition, donner un avis de deux jours. Si la permission est accordée, et on ne la refuse que très rarement, on propose immédiatement la première lecture du bill, ce qui se fait en en lisant le titre en français et en anglais. Au sénat, la pratique permet la présentation des bills sans avis et sans motion.

Mais tous les bills ne peuvent être ainsi présentés *de plano*. Sans parler des projets de loi concernant l'imposition de nouvelles taxes et les subsides, tout bill qui se rapporte au commerce doit être d'abord mis à l'étude en comité général. On y présente des résolutions

exposant le but de la législation proposée et si le comité vote ces résolutions, on procède suivant la manière ordinaire devant la chambre.

Quand un bill a été lu une première fois, on le met sur les ordres du jour pour sa deuxième lecture. Dans l'intervalle, il faut absolument que le projet de loi soit imprimé dans les deux langues et distribué aux députés. C'est sur la deuxième lecture d'un bill qu'on en discute le principe ou l'opportunité. Quand on veut faire rejeter un bill, ou le *tuer* en langage parlementaire, on propose ordinairement que la deuxième lecture en soit remise à trois ou à six mois, c'est-à-dire à une époque où la session sera terminée. Le bill est alors rayé des ordres du jour.

Après la deuxième lecture d'un bill, on le réfère à un comité composé de la chambre toute entière. Ce comité se forme de la même manière que le comité des subsides, l'*orateur* quitte le fauteuil et l'on procède à étudier la mesure, article par article.

Il faut, avant d'aller plus loin, dire un mot de ce comité général, c'est à savoir du comité qui est composé de la chambre toute

entière, dont nous avons parlé si souvent. Pour trouver l'origine de ces comités, il faut remonter jusqu'aux règnes de Jacques Ier et de Charles Ier ; on leur donnait alors le nom de *grands comités* et leur but était de discuter les graves questions qui divisaient la couronne et le parlement. L'ancienne législature du Bas-Canada, avant 1837, suivit cet exemple de la métropole. Au cours de ses luttes contre l'oligarchie, elle se formait souvent en comité général pour considérer l'état de la province et c'est dans un de ces comités qu'elle adopta les fameuses quatre-vingt-douze résolutions.

On se sert maintenant des comités généraux pour faciliter le travail de la législation. A cette fin, les députés peuvent y parler à plusieurs reprises sur la même matière. S'il se soulève une question d'ordre, c'est le président du comité qui doit la trancher, sauf appel à la chambre. S'il est nécessaire de soumettre la question à l'*orateur*, le comité suspendra sa séance, jusqu'à ce que cet officier puisse donner sa décision. On suivra la même procédure s'il y a lieu de punir un député pour un acte d'insubordination commis en comité général. Le comité en fera rapport à

la chambre qui peut faire infliger une punition ou une réprimande.

Il n'est pas nécessaire d'appuyer *(second)* une proposition ou amendement en comité général. On y met les questions aux voix de la même manière que dans la chambre et le président du comité doit certifier l'adoption d'un bill en écrivant ses initiales en face de chaque article et en signant son nom au bas du projet.

Le comité général doit faire rapport de ses actes à la chambre et s'il n'a pas fini son ouvrage, demander la permission de siéger de nouveau, sans quoi ses travaux demeureraient forcément suspendus. On peut disposer d'un bill qui est en discussion devant le comité, en proposant tout simplement que le président quitte le fauteuil. Si la *motion* est adoptée, le comité ne fait aucun rapport et le bill disparaît des ordres du jour. Quand le comité fait rapport de résolutions, ces résolutions doivent être lues deux fois avant d'être adoptées.

Pour pouvoir faire à un bill des amendements qui en changeraient la nature, le comité doit y être autorisé par la chambre qui lui donne ce qu'on appelle, en langage parlemen-

taire, une *instruction* à cet effet. On discute toujours en premier lieu les clauses du projet de loi. Après leur adoption,—on les prend une à une,—on met le préambule aux voix. Si quelques sections ont l'effet d'imposer une charge au public, il faut qu'elles aient été discutées en comité général et qu'elles y aient été adoptées en forme de résolutions, avant qu'elles puissent venir régulièrement devant le comité.(1)

Après qu'un bill a été adopté par le comité, on fixe un jour pour sa troisième lecture. A cet étage de la procédure, on peut cependant référer de nouveau le projet au comité pour le faire modifier. Après la troisième lecture, on propose l'adoption du bill ainsi que de son titre. Le projet de loi vient alors devant l'autre chambre de la législature. Si, par exemple, le sénat fait au bill quelques amendements, ces amendements peuvent être adoptés par la chambre des communes qui les fera lire deux fois, ou sur refus de cette dernière d'y adhérer, le sénat peut déclarer qu'il insiste pas sur ses amendements. Au cas de

(1) Quelques bills, comme le bill des subsides, sont adoptés sans avoir été discutés en comité général entre les deuxième et troisième lectures.

conflit, le bill naturellement succombe. Si un bill a été rejeté, il ne peut être proposé de nouveau pendant la session.

Quand les deux chambres se sont prononcées sur un bill, il ne reste plus que de le faire sanctionner par le gouverneur. Comme nous l'avons vu, ce dernier peut ou bien sanctionner un bill ou lui refuser la sanction royale, ou encore le réserver pour la signification du bon plaisir de Sa Majesté.

Bills privés.—Nous avons donné plus haut une définition des bills privés. Ce sont, avons-nous dit, des mesures qui concernent des intérêts particuliers. Cette définition théorique est assez facile à faire, mais il est souvent très difficile de toucher du doigt la ligne de démarcation et de dire si la législation demandée par des individus ou des corporations n'intéresse pas le public dans un degré plus ou moins grand. La question se complique encore davantage ici, où nous avons deux juridictions, le parlement fédéral et les législatures provinciales. Le projet de loi, est-il un bill public ou une mesure privée ? est-il de la compétence du parlement de la Puissance ou d'une législature ? telles sont les questions que

les intéressés doivent se faire, questions très importantes puisque la même procédure ne règle pas les deux cas et qu'on se trouve quelquefois s'être pourvu devant une juridiction incompétente. Nous ne pouvons rapporter ici les règles et les précédents qui aident à distinguer un bill public d'un bill privé, on les trouvera dans les savants ouvrages de sir Henry Erskine May et de M. Bourinot. Quant à la question de compétence, s'il s'agit de travaux publics, le parlement fédéral peut toujours établir sa juridiction en déclarant qu'il les entreprend pour l'avantage du Canada ou de plusieurs provinces. Généralement, si une compagnie veut étendre ses opérations à toute la Puissance, elle devra s'adresser aux autorités fédérales, au cas contraire, et quand son but et sa sphère d'action se restreignent dans les limites d'une province, c'est la législature qui devra lui donner son existence civile et les pouvoirs qu'elle prétend exercer. Quelquefois, une compagnie locale demande des privilèges qui sont de la compétence exclusive du parlement fédéral et elle devra alors lui demander l'autorisation requise ou se faire octroyer, dans certains cas, une nouvelle charte.

Il est de principe qu'une loi est publique à moins que le contraire n'y soit expressément déclaré. Du reste, ce n'est pas seulement quand ils sont à l'état de bills (1) qu'il importe de savoir si les statuts sont publics ou privés. Cette distinction, en effet, continue toujours à produire des effets légaux, car les tribunaux sont tenus de prendre connaissance d'office d'une loi publique, tandis que les actes privés doivent être invoqués par les parties.

Nous allons maintenant nous occuper de la procédure à suivre pour obtenir l'adoption d'un bill privé. Ainsi qu'on l'a dit, c'est une espèce de procès qui s'instruit devant la législature. Le pétitionnaire ou le promoteur peut obtenir un jugement *ex parte* et faire passer son projet de loi sans avoir à discuter avec qui que ce soit, comme il peut très bien se trouver en face d'adversaires puissants avec qui il doit lier contestation et lutter jusqu'à l'obtention finale ou le rejet de la législation demandée. On prouve ses allégations tout comme dans une cour de justice, on se fait

(1) Comme on le sait, un bill, c'est un projet de loi qui n'a pas encore reçu la sanction des trois branches du parlement ; ce n'est qu'après la sanction royale qu'un bill devient un acte du parlement.

représenter par procureur et on plaide ou on fait plaider sa cause.

Tout bill privé doit être précédé d'une pétition, à la différence des bills publics qui se présentent sur *motion.* On exige aussi que le promoteur donne avis de la législation qu'il demande. Au fédéral, le promoteur d'un bill doit, dans cet avis, spécifier clairement la nature et le but du projet de loi. Cet avis doit être publié pendant deux mois dans la *Gazette du Canada* et dans un journal de la localité à laquelle la mesure s'applique ; si la législation concerne la province de Québec, les avis doivent être donnés en français et en anglais. S'il s'agit de la construction d'un pont de péage, il faut également donner avis des péages qu'on se propose d'exiger, de l'étendue du privilège, de la hauteur des arches, de l'espace entre les culées ou piliers pour le passage des radeaux et navires, et mentionner si on a l'intention de construire un pont tournant ou non et les dimensions de ce pont tournant. Le promoteur doit de plus déposer une somme de deux cents piastres et payer pour la traduction du bill et pour l'impression de 600 exemplaires en anglais et de 200 en

français. Il faut aussi défrayer le coût de l'impression du bill dans le recueil des statuts. (1)

A la législature de Québec, on publie ces avis pendant un mois en donnant les renseignements qui sont exigés par les règlements de la chambre des communes que nous venons d'exposer. Le promoteur doit déposer une somme de $100 et payer le coût de l'impression de 250 exemplaires de son bill en français et de 100 exemplaires en anglais. Il est également tenu de remettre à l'imprimeur de la reine, avant la troisième lecture du projet de loi, une somme suffisante pour défrayer l'impression, dans le recueil des statuts, de 500 exemplaires du bill en français et de 200 exemplaires en anglais.

Ainsi que nous l'avons dit, tout bill privé doit être précédé d'une pétition qui en expose brièvement le but. Les requérants signent la requête autant que possible, les premières signatures devant se trouver sur la feuille même où sont transcrites les conclusions de la pétition ; si le pétitionnaire est une corporation, la requête doit être scellée de son sceau corporatif.

(1) Voir règlements de la chambre des communes 51, 52 et 58.

Ces pétitions se présentent à la chambre des communes avant l'expiration des dix premiers jours de la session. (1) Après leur présentation, elles sont déposées sur le bureau de la chambre pendant deux jours et alors on les réfère au comité des ordres permanents. Ce comité constate tout simplement si les promoteurs du bill se sont conformés aux règlements de la chambre, si les avis ont été donnés et si le projet de loi est identique à celui qu'on a décrit dans ces avis. Si le rapport du comité est favorable au bill, on pourra présenter le projet de loi, ce qui doit être fait dans la première quinzaine de la session. (2) Le comité, toutefois, peut recommander à la chambre d'étendre les délais dans un cas d'urgence. Le plus souvent, quand les promoteurs d'un bill n'ont pu se pourvoir dans le temps fixé, ils demandent par les conclusions de leur pétition la suspension des règlements de la chambre quant à la présentation des bills privés. Le comité des ordres permanents se prononcera alors sur l'opportunité de la suspension.

(1) A la législature de Québec, le délai est des deux premières semaines de la session.

(2) A Québec, dans les trois premières semaines.

On présente les bills privés sur *motion* et le projet reçoit sur le champ sa première lecture. On procède ensuite comme dans le cas des bills publics. Quand on en arrive à la deuxième lecture, on peut faire rejeter le projet de loi, surtout si des motifs d'ordre public s'y opposent, mais ordinairement les adversaires du bill prèfèrent le combattre devant le comité des bills privés.

Après la deuxième lecture, le bill vient régulièrement devant un des comités chargés de l'étude de ces mesures. On réfère au comité des banques et du commerce les bills qui se rapportent aux banques, aux compagnies d'assurance, au trafic et au commerce ; ceux, au contraire, qui ont trait aux chemins de fer, aux canaux, aux télégraphes, aux ponts de canaux ou de chemin de fer sont de la juridiction du comité des chemins de fer. Tous les autres bills privés sont envoyés devant le comité des bills privés (règle 59, chambre des communes).

C'est devant ces comités, pour rappeler notre comparaison de tout à l'heure, que le procès s'instruit. Au jour dit, les promoteurs du bill doivent faire la preuve de leurs allégués et à cette fin les comités des bills privés

peuvent assigner et faire assermenter des témoins.

Avis étant donné du jour fixé pour l'examen du bill, les promoteurs viennent devant le comité avec leurs avocats et leurs témoins. La première chose à prouver, c'est le préambule du projet de loi ou, en d'autres termes, l'opportunité de la législation demandée. Les adversaires du bill présentent aux chambres une requête qu'on réfère au comité. Ils peuvent s'inscrire contre le préambule ou contre les clauses de la mesure, mais on ne leur permettra de combattre le principe même du bill que si leur requête conclut au rejet du préambule. La procédure se fait ensuite comme dans une cour de justice. On questionne et transquestionne les témoins de part et d'autre et après l'audition des témoignages, les promoteurs et leurs adversaires font leur plaidoyer. Le public se retire alors et le comité délibère à huis clos. Le président du comité vote dans tous les cas et si les voix sont partagées, il a encore voix prépondérante. Il certifie de ses initiales les amendements adoptés par le comité et de sa signature le bill tel que voté. Après la décision du

comité, on ouvre les portes et si le préambule a été adopté, on discute les clauses du projet une à une. Si le préambule a été rejeté, le comité en informe la chambre.

Quand le comité des bills privés a adopté le projet de loi, il en fait rapport à la chambre. (1) On l'inscrit alors, à la chambre des communes, sur les ordres du jour suivant pour considération en comité général. Ce n'est que très rarement qu'on a amendé un bill à ce moment, car toutes les questions contreversées ont été vidées au comité des bills privés. Après rapport du comité général, on propose la troisième lecture et l'adoption du bill. Au sénat, on n'a pas recours au comité général dans le cas des bills privés.

Quand le sénat ou le conseil législatif fait des amendements importants à un bill privé qui a été adopté par les communes, les règlements de la chambre des communes et de l'assemblée législative de Québec exigent le renvoi de ces amendements devant le comité qui a étudié le bill. Sur rapport de ce comité, on fait lire ces amendements deux fois, comme

(1) Au fédéral, ce rapport doit être fait dans les six premières semaines de la session; au local, dans les quatre premières semaines.

dans les cas ordinaires, et ensuite on peut les adopter.

Il reste une classe de bills privés qui sont de la juridiction du parlement du Canada, nous voulons parler des bills de divorce. Ces projets de loi se présentent au sénat. On exige du pétitionnaire un avis publié pendant six mois dans la *Gazette du Canada* et dans deux journaux du domicile conjugal. En la province de Québec et au Manitoba, ces avis doivent se publier en français et en anglais. Il faut également déposer entre les mains du greffier du sénat une somme de $200 et produire devant la chambre la preuve que l'avis a été signifié à l'autre conjoint. Les règlements du sénat exigent aussi la production de l'exemplification de toutes procédures judiciaires intervenues entre les parties et si des dommages ont été accordés au pétitionnaire, ce dernier doit prouver qu'il a fait prélever le montant du jugement ou, au cas contraire, exposer les raisons qui l'ont empêché de le faire. C'est après l'accomplissement de ces formalités qu'on reçoit la pétition.

On réfère ensuite la requête au comité des ordres permanents qui verra si le pétition-

naire a satisfait à tous les règlements du sénat. Sur rapport favorable de ce comité, on présente le bill et on le fait lire pour la première fois.

Il doit s'écouler entre les première et deuxième lectures du projet de loi un délai d'au moins quatorze jours et, dans l'intervalle, il faut faire signifier le bill à l'autre conjoint et le faire afficher aux portes du sénat. Le projet doit être imprimé dans les deux langues aux frais du requérant et, avant la troisième lecture, il faut déposer entre les mains de l'imprimeur de la reine une somme suffisante pour l'impression, pour le volume des statuts, de 500 exemplaires du bill en anglais et de 250 exemplaires en français.

La deuxième lecture du projet de loi ayant été votée, on réfère le bill à un comité spécial composé de neuf sénateurs. C'est ici qu'on procède à la preuve des allégations du pétitionnaire ainsi qu'à l'audition des témoins de part et d'autre. Chaque partie peut se faire représenter devant le comité par procureur. La preuve faite est toujours prise et transcrite au moyen de la sténographie ; on l'imprime pour l'information de la

chambre. Sur rapport favorable du comité spécial, on peut proposer la troisième lecture et l'adoption du bill.

A la chambre des communes on suit, à l'égard des bills de divorce, la même procédure que dans le cas des autres bills privés qui viennent du sénat. Il faut ici faire remarquer que les députés et les sénateurs catholiques s'abstiennent de voter sur ces matières, refusant par là de reconnaître le droit du parlement de législater quant à la dissolution du lien conjugal. Ce pouvoir de prononcer le divorce est, ainsi que nous l'avons dit plus haut, une des grandes taches de notre constitution.(1)

Il resterait encore bien des sujets, comme le *quorum* des diverses chambres et les contrats publics dont nous avons parlé dans la première partie de cet ouvrage. Il est évident, cependant, que nous ne pouvons épuiser le sujet et avec ces notions générales de procédure parlementaire, nous compléterons la troisième partie de cet ouvrage. Nous n'avons fait qu'un rapide exposé

(1) Le lecteur pourra consulter sur ces matières l'excellente thèse de M. J. Frémont intitulé : *Le divorce et la séparation de corps.*

des formalités qui entourent le travail de la législation. Ici, plus que partout ailleurs, nous devions renoncer à considérer les détails du sujet, pour nous attacher uniquement aux grandes lignes de la procédure parlementaire. Notre ambition sera satisfaite si le lecteur, qui ne désire avoir qu'une idée d'ensemble du fonctionnement de la machine constitutionnelle, peut trouver dans ce traité un résumé des principes qui doivent guider le législateur dans l'accomplissement de sa mission.

SUPPLEMENT

LA CONSTITUTION DES ETATS-UNIS

Différences entre la constitution américaine et la constitution anglaise.—Les Etats-Unis forment une union fédérale.—Constitution du congrès ; chambre des députés, sénat et président.—Election et rôle du président.—Il choisit ses ministres et administre les affaires publiques ; le sénat et la chambre des députés exercent le pouvoir législatif.—Véto présidentiel.—Le président ne peut dissoudre les chambres.—Pas de responsabilité ministérielle aux Etats-Unis.—Avantages et désavantages du système américain.

Cet ouvrage ne serait pas complet si nous ne parlions de la constitution de la république américaine qui nous touche de si près et dont les institutions font sentir leur influence jusque sur les bords du Saint-Laurent. Le lecteur verra qu'il y a entre cette charte et la constitution anglaise des différences essentielles, ce qui est d'autant plus curieux que les auteurs de la constitution américaine ont, de toute évidence, voulu copier la constitution anglaise.

Mais ce qui est plus curieux, c'est que ces différences ne proviennent pas du fait que les Etats-Unis forment une republique et l'Angleterre une monarchie. Si cette raison devait influer sur les constitutions des deux pays, la constitution anglaise serait une œuvre aristocratique et conservatrice, tandis que le gouvernement que les états américains ont créé reposerait sur des principes démocratiques et républicains.

Il en est autrement, toutefois, car tout observateur est obligé d'admettre que la constitution vraiment démocratique, c'est la constitution anglaise, tandis que l'œuvre de Washington et de ses confrères de la convention de Philadelphie renferme des éléments conservateurs qui manquent absolument dans la constitution anglaise. Il faut toutefois ajouter, pour expliquer cette anomalie, que la convention de Philadelphie a copié la constitution anglaise dans un temps où cette dernière n'était encore que dans une période d'évolution.

Les Etats-Unis forment une union fédérale comme le Canada, avec cette différence toutefois que les états de la république américaine ont plus de pouvoirs que n'en ont nos pro-

vinces. On y trouve, pour les affaires d'intérêt général, un président, un sénat et une chambre des députés et, dans chaque état, un gouverneur et une législature qui ne se compose pas invariablement de deux chambres.

La chambre des députés ou des représentants *(House of Representatives)* provient du suffrage direct. Le sénat, au contraire, est choisi par le suffrage indirect, chaque état y étant représenté par deux sénateurs élus par les législatures. Les mesures financières prennent naissance dans la chambre inférieure, mais malgré ce pouvoir de la chambre basse et à la différence de ce qui se passe en Angleterre, c'est le sénat qui joue le grand rôle aux Etats-Unis.

Le président ainsi que le vice-président sont eux aussi, élus par le suffrage indirect. On a voulu confier l'importante mission du choix de ces officiers à des hommes sages et d'une prudence à toute épreuve. Ainsi, le peuple ne vote que pour un collège électoral qui est chargé d'élire le président et le vice-président. Chaque état a droit à un nombre d'électeurs égal au nombre total de ses représentants au sénat et à la chambre des députés.

Ces électeurs s'assemblent dans leurs états respectifs et votent au scrutin secret. On dresse une liste séparée des personnes désignées pour la présidence et pour la vice-présidence et on envoie le tout au président du sénat. Ce dernier ouvre les rapports en présence des deux chambres, et si aucun candidat n'a une majorité absolue du collège électoral, la chambre des députés, votant par états, choisit le président sur les trois candidats qui ont remporté le plus de votes, et le sénat, dans le même cas, désigne le vice-président. L'élection, d'après la constitution est donc indirecte et le peuple n'a rien à dire dans le choix définitif du titulaire.

Telle est la théorie, mais nous devons ajouter qu'elle est entièrement démentie par la pratique. Le rêve de la convention de Philadelphie ne s'est pas réalisé. Ce collège électoral, composé d'hommes prudents et expérimentés qui, sans se préoccuper des cris des factions, placeraient sur le siège présidentiel l'homme le plus sage de la nation, ce collège électoral, l'observateur le plus superficiel sait très bien qu'il ne remplit plus sa mission. L'élection du président n'est indirecte que de

nom, c'est réellement le suffrage populaire qui désigne le titulaire de cette charge. Le collège électoral se compose d'agents électoraux, de mandataires chargés d'un mandat impératif. Ils votent tout simplement pour le *ticket*, c'est-à-dire pour l'homme choisi par les meneurs de leur parti. Aux élections, on ne se préoccupe pas de la personne des électeurs, on veut voter, disons pour M. Cleveland ou pour M. Harrison. On choisit réellement des électeurs Cleveland et des électeurs Harrison, ceux-ci exécutent leur mandat et l'élection est faite telle que prévue.

Le président, une fois installé, choisit son cabinet, ses ministres, tout comme le premier ministre en Angleterre. Ces ministres ne font même pas partie de la législature, ils ne communiquent avec celle-ci qu'au moyen de messages. Ils sont responsables au président seulement. Peu importe que les chambres approuvent ou non leur politique, ils resteront en charge tant que le président ne leur retire pas sa confiance. Du reste, c'est le président lui-même qui administre les affaires publiques, il s'associe les ministres pour l'aider dans la tâche du gouvernement, mais il

dirige le cabinet tout comme le premier ministre anglais. Aux Etats-Unis, le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif sont séparés. Les chambres ont le monopole de la législation comme le président à la direction exclusive de l'exécutif.

On a voulu toutefois réserver au sénat un semblant de contrôle sur le pouvoir exécutif. C'est ainsi que les nominations aux charges publiques faites par le président doivent être ratifiées par le sénat. De cette manière, les sénateurs sont consultés quant à la formation du ministère, mais ils ne peuvent exercer d'autre contrôle sur les ministres que par la voie extraordinaire de la mise en accusation. Le président a également le pouvoir de conclure des traités, mais il a besoin dans ce cas de la ratification des deux tiers du sénat.

D'un autre côté, malgré la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, le président exerce un contrôle sur l'action de la législature. Il peut refuser de sanctionner les mesures qui ont reçu l'assentiment des deux chambres. La reine possède également ce droit de véto, mais, ainsi que nous l'avons vu, elle ne l'exerce jamais. Le président, au

contraire, y a souvent recours ; son véto, pourtant, n'est pas aussi absolu que celui du souverain d'Angleterre, car tandis que le refus de la reine mettrait fin au débat, le défaut de la sanction présidentielle n'est pas un obstacle insurmontable. Si la mesure peut réunir les suffrages des deux tiers des membres de chaque chambre, elle deviendra loi malgré le véto du président.

Le président ne peut, à l'instar du premier ministre en Angleterre, dissoudre les chambres à son gré. Celles-ci remplissent invariablement leur durée. La chambre des représentants est élue pour deux ans, le sénat, au contraire, se renouvelle pour un tiers tous les deux ans. Un sénateur ou un député peut naturellement être reélu, mais la constitution a voulu qu'il y eût toujours au sénat des personnes d'expérience.

Donc, pas de responsabilité ministérielle aux Etats-Unis. Le président, pendant la durée de sa charge, administre la chose publique comme il l'entend. Peu importe que la législature lui intime qu'elle lui donne ou lui retire sa confiance. Elle ne peut que l'entraver dans l'accomplissement de ses vues, elle

ne le forcera pas de changer de politique. D'un autre côté, le contrôle du président est inefficace vis-à-vis d'une législature assez forte pour annuler son veto. Il n'a pas le privilège d'en appeler à la nation. Il reste en face d'une chambre hostile et doit attendre que le pays lui donne, au temps prévu, tort ou raison. Voilà les différences essentielles qui distinguent la constitution américaine de la constitution anglaise.

Le grand défaut du système américain, selon quelques écrivains, c'est cette séparation du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif que des relations réciproques réunissent en Angleterre sous un même contrôle. Le président est absolu comme chef de l'exécutif, pendant ses quatre années de pouvoir, il ne peut être remplacé. Si une guerre arrive et que le président ne possède que les qualités d'un administrateur civil, il devra tout de même conduire les mouvements militaires et organiser la défense du pays. En Angleterre, dans un semblable cas, on aurait bien vite remplacé un ministère faible par un cabinet plus en état de faire face à la situation. La direction des chambres, aux Etats-Unis,

est aux mains de personnes irresponsables, de comités de législation qui ont quelquefois tout intérêt à entraver l'administration du président. Ainsi le président administre sans le concours et contre le gré de la législature, et les chambres font des lois malgré l'opposition du président. (1)

Mais il y a plus. Nous avons dit comment l'on choisit le candidat à la présidence. Pour le vice-président, (2) si nous pouvons nous exprimer ainsi, la chose se fait à la diable. C'est, le plus souvent, un homme obscur, ami ou partisan de la faction qui a été vaincue dans la convention électorale. Maintenant, que le président meure le lendemain de son installation, les rênes du gouvernement tomberont entre les mains de cet homme obscur, désigné comme titulaire d'une sinécure. C'est ce qui arriva quand Johnson recueillit, en 1865, la

(1) Nous ne pouvons donner un meilleur exemple de cet état de choses que ce qui se passe actuellement (septembre 1888) aux Etats-Unis au sujet du traité des pêcheries.

(2) Le vice-président des Etats-Unis est président du sénat. Quand il succède à la présidence, à la mort du titulaire, le sénat choisit son propre président. Il ne faut alors qu'un deuxième cas de mortalité au fauteuil présidentiel pour permettre au sénat de désigner le président quand réellement, au cas du défaut d'élection par le collège électoral, ce choix devrait appartenir à la chambre des députés, voir *supra* p. 405. Quand le sénat est en majorité d'un autre parti que le président, il peut ainsi amener au pouvoir le parti qui a été défait aux élections présidentielles.

succession du président Lincoln, tombé sous le poignard de l'assassin Booth. Il était impossible qu'un homme plus antipathique à la nation fut appelé à la gouverner. Et pourtant, le mal était irréparable et on dut s'y résigner. Peu s'en est fallu qu'on n'adoptât des mesures révolutionnaires pour changer l'état des choses. Et c'est ce qui peut arriver tous les jours aux Etats-Unis. (1)

Mais la constitution américaine a trouvé, surtout dans ces dernières années, des admirateurs qui la mettent audessus même de la constitution anglaise. Il y a surtout sir Henry Summer Maine qui, dans son ouvrage récent intitulé *Popular Government*, se déclare partisan des institutions américaines auxquelles il trouve plus d'éléments de durée qu'à la constitution anglaise. Sans parler de la facilité avec laquelle on peut changer cette constitution, tandis qu'il faut remplir bien des formalités pour pouvoir modifier la constitution des Etats-Unis, le grand reproche que ce savant jurisconsulte

(1) Ce n'est là, il est vrai, qu'un résultat accidentel de la constitution américaine. Le vice-président, suivant le plan des membres de la constitution de Philadelphie, ne devrait le céder qu'au président lui-même en sagesse et en expérience.

fait à l'adresse de la constitution anglaise, c'es précisément cette maxime de la responsabilit ministérielle qui met le sort du ministèr entre les mains de la majorité de la cham bre des communes. Il y voit un princip d'instabilité et c'est là la raison, selon lui du peu de succès des constitutions qu'on a formées en Europe et ailleurs sur le modèle de la constitution anglaise. La seule copie qui ait réussi, c'est la constitution américaine, et la cause de sa durée, ce sont précisement les différences essentielles qui la distinguent du modèle. (1)

Il faut ajouter que les critiques de si Henry Summer Maine s'adressent surtout aux gouvernements démocratiques et les faits qu'i cite ont certainement un grands poids. Nous sommes d'avis que le principe de la respon

(1) Certaines colonies anglaises, dans l'hémisphère austral surtout, ont fait preuve d'une grande inconstance en politique D'après Todd, *Parliamentary Government in the British Colonies* pp. 47-8, dans vingt ans, de 1856 à 1876, la colonie de l'Australie du Sud a vu se succéder 29 ministères, tandis que dans la même pé riode, la Nouvelle-Zéalande a eu 17 gouvernements. Cette dernière colonie a même changé cinq fois de cabinet en 7 mois. De son côté, Victoria a compté de 1855 à 1877, 18 ministères, la Tasmanie de 1856 à 1877, 12, tandis que les Nouvelles-Galles du Sud, dans la même période, se donnaient le luxe de 17 gouvernements. Ici depuis la confédération, 21 ans, nous n'avons changé de ministère que trois fois. Pour ceux qui accusent les canadiens de ne pas être à la hauteur des institutions représentatives, il y a là une réponse victorieuse.

sabilité ministérielle suppose une chambre des communes choisie parmi l'élite de la nation. Du moment que le caprice et l'irréflexion s'empareront de l'assemblée constituante anglaise, nous verrons les institutions de la Grande-Bretagne, qui ont subi victorieusement tant d'assauts, péricliter et s'engager décidément dans la voie de la décadence. C'est grâce à la sagesse des hommes d'état et à la modération des partis politiques que tout a été sauvé jusqu'à ce jour.

La constitution américaine convient certainement aux peuples qui n'ont pas reçu ce qu'on peut appeler une éducation politique, ou chez lesquels les factions remplacent les organisations permanentes. Si la France, sous la troisième république, avait écarté le principe du gouvernement responsable, et qu'elle eût mis à la tête des affaires un président capable d'administrer la chose publique d'une main ferme et sûre, en respectant les droits de tous, elle n'aurait pas donné le spectacle assurément fort triste de crises ministérielles sans cesse renaissantes. Il faut bien avouer que, sur ce point, les idées du trop fameux et presque légendaire général Boulanger ont quelque chose de pratique.

La constitution américaine a certes eu u
passé remarquable et, vu le progrès que fo
de nos jours les idées démocratiques et soci
listes, il ne faut pas trop condamner les frei
que les membres de la convention de Phil
delphie ont imaginés. Si le mécanisme const
tutionnel aux Etats-Unis est un peu compl
qué, d'un autre côté il a l'avantage inconte
table de recevoir son impulsion d'un magi
trat qui, pour le moment, est indépendant d
passions populaires comme des clameurs d
factions qui se disputent le pouvoir. Au
Etats-Unis, le président règne et gouvern
et s'il est homme d'état et patriote, il pe
exercer une immense et bien salutaire in
fluence sur les destinées de la plus grand
république dont parle l'histoire.

APPENDICE

APPENDICE

" L'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867."

---

30 VICTORIA, CHAPITRE 3.

Acte concernant l'union et le gouvernement du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, ainsi que les objets qui s'y rattachent.

[29 *Mars* 1867.]

CONSIDÉRANT que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ;

Considérant de plus qu'une telle union aurait l'effet de développer la prospérité des provinces et de favoriser les intérêts de l'empire britannique ;

Considérant de plus qu'il est opportun, concurremment avec l'établissement de l'union par autorité du parlement, non seulement de décréter la constitution du pouvoir législatif de la Puissance, mais aussi de définir la nature de son gouvernement exécutif ;

Considérant de plus qu'il est nécessaire de pourvoir à l'admission éventuelle d'autres parties de l'Amérique Britannique du Nord dans l'union ;

A ces causes, Sa Très-Excellente Majesté la Reine de l'avis et du consentement des Lords Spirituels et Temporels et des Communes, en ce présent parlement assemblés, et par leur autorité, décrète et déclare ce qui suit :

I—PRÉLIMINAIRES

1. Le présent acte pourra être cité sous le titre : " L'acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867."

2. Les dispositions du présent acte relatives à Sa Majesté la Reine s'appliquent également aux héritiers et successeurs de Sa Majesté, Rois et Reines du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

II—UNION

3. Il sera loisible à la Reine, de l'avis du Très-Honorable Conseil Privé de Sa Majesté, de déclarer par proclamation, qu'à compter du jour y désigné,—mais pas plus tard que six mois après la passation du présent acte,—les provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ne formeront qu'une seule et même Puissance sous le nom de Canada et dès ce jour, ces trois provinces ne formeront, en conséquence, qu'une seule et même Puissance sous ce nom.

4. Les dispositions subséquentes du présent acte, à moins que le contraire n'y apparaisse explicitement ou implicitement, prendront leur pleine vigueur dès que l'union sera effectuée, c'est-à-dire, le jour à compter duquel, aux termes de la proclamation de la Reine, l'union sera déclarée un fait accompli ; dans les mêmes dispositions, à moins que le contraire n'y apparaisse explicitement ou implicitement, le nom de Canada signifiera le Canada tel que constitué sous le présent acte.

5. Le Canada sera divisé en quatre provinces dénommées :—Ontario, Québec, Nouvelle-Ecosse et Nouveau-Brunswick.

6. Les parties de la province du Canada (telle qu'existant à la passation du présent acte) qui constituaient autrefois les provinces respectives du Haut et du Bas-Canada, seront censées séparées et formeront deux provinces distinctes. La partie qui constituait autrefois la province du Haut-Canada formera la province d'Ontario ; et la partie qui constituait la province du Bas-Canada formera la province de Québec.

7. Les provinces de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick auront les mêmes délimitations qui leur étaient assignées à l'époque de la passation du présent acte.

8. Dans le recensement général de la population du Canada qui, en vertu du présent acte, devra se faire en mil huit cent soixante et onze, et tous les dix ans ensuite, il sera fait une énumération distincte des populations respectives des quatre provinces.

III—POUVOIR EXÉCUTIF

9. A la Reine continueront d'être et sont par le présent attribués le gouvernement et le pouvoir exécutifs du Canada.

10. Les dispositions du présent acte relatives au gouverneur-général s'étendent et s'appliquent au gouverneur-général du Canada, ou à tout autre chef exécutif ou administrateur pour le temps d'alors, administrant le gouvernement du Canada, au nom de la Reine, quel que soit le titre sous lequel il puisse être désigné.

11. Il y aura, pour aider et aviser, dans l'administration du gouvernement du Canada, un conseil dénommé le Conseil Privé de la Reine pour le Canada ; les personnes qui formeront partie de ce conseil seront,

de temps à autre, choisies et mandées par le gouverneur-général et assermentées comme conseillers privés ; les membres de ce conseil pourront, de temps à autre, être révoqués par le gouverneur-général.

12. Tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui,—par aucun acte du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada, du Canada, de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick, lors de l'union,—sont conférés aux gouverneurs et lieutenants-gouverneurs respectifs de ces provinces ou peuvent être par eux exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs de ces provinces, ou avec la coopération de ces conseils, ou d'aucun nombre de membres de ces conseils, ou par ces gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs individuellement, seront,—en tant qu'ils continueront d'exister et qu'ils pourront être exercés après l'union, relativement au gouvernement du Canada,—conférés au gouverneur-général et pourront être par lui exercés, de l'avis ou de l'avis et du consentement ou avec la coopération du conseil privé de la Reine pour le Canada ou d'aucun de ses membres, ou par le gouverneur-général individuellement, selon le cas ; mais ils pourront, néanmoins (sauf ceux existant en vertu d'actes de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande), être révoqués ou modifiés par le parlement du Canada.

13. Les dispositions du présent acte relatives au gouverneur-général en conseil seront interprétées de manière à s'appliquer au gouverneur-général agissant de l'avis du conseil privé de la Reine pour le Canada.

14. Il sera loisible à la Reine, si Sa Majesté le juge à propos, d'autoriser le gouverneur-général, à nommer de temps à autre une ou plusieurs personnes, conjointement ou séparément, pour agir comme son ou ses

députés dans aucune partie ou parties du Canada, pour, en cette capacité, exercer, durant le plaisir du gouverneur général, les pouvoirs, attributions et fonctions du gouverneur-général, que le gouverneur-général jugera à propos ou nécessaire de lui ou leur assigner, sujet aux restrictions ou instructions formulées ou communiquées par la Reine ; mais la nomination de tel député ou députés ne pourra empêcher le gouverneur-général lui-même d'exercer les pouvoirs, attributions, ou fonctions qui lui sont conférés.

15. A la Reine continuera d'être et est par le présent attribué le commandement en chef des milices de terre et de mer et de toutes les forces militaires et navales en Canada.

16. Jusqu'à ce qu'il plaise à la Reine en ordonner autrement, Ottawa sera le siège du gouvernement du Canada.

IV—POUVOIR LÉGISLATIF

17. Il y aura, pour le Canada, un parlement qui sera composé de la Reine, d'une chambre haute appelée le Sénat, et de la Chambre des Communes.

18. Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat, la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par acte du parlement du Canada ; ils ne devront, cependant, jamais excéder ceux possédés et exercés, lors de la passation du présent acte, par la Chambre des Communes du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette chambre (1).

19. Le parlement du Canada sera convoqué dans un délai de pas plus de six mois après l'Union.

(1) Voir l'amendement fait à cette section par le statut impérial 38-39 Vic., ch. 38, cité ci-dessus à la page 357.

20. Il y aura une session du parlement du Canada une fois au moins chaque année, de manière à ce qu'il ne s'écoule pas un intervalle de douze mois entre la dernière séance d'une session du parlement et sa première séance dans la session suivante.

Le Sénat.

21. Sujet aux dispositions du présent acte, le Sénat se composera de soixante et douze membres qui seront appelés Sénateurs.

22. En ce qui concerne la composition du Sénat, le Canada sera censé comprendre trois divisions :

1o Ontario ;

2o Québec ;

3o Les Provinces Maritimes, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick ;

Ces trois divisions seront sujettes aux dispositions du présent acte, également représentées dans le Sénat, comme suit : Ontario par vingt-quatre sénateurs ; Québec par vingt-quatre sénateurs et les Provinces Maritimes par vingt-quatre sénateurs, douze desquels représenteront la Nouvelle-Ecosse, et douze le Nouveau-Brunswick.

En ce qui concerne la province de Québec, chacun des vingt-quatre sénateurs la représentant sera nommé pour l'un des vingt-quatre colléges électoraux du Bas-Canada, énumérés dans la cédule A, annexée au chapitre premier des Statuts Refondus du Canada.

23. Les qualifications d'un sénateur seront comme suit :

1o Il devra être âgé de trente ans révolus ;

2o Il devra être sujet-né de la Reine, ou sujet de la Reine naturalisé par acte du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature de l'une des provinces du Haut-Canada, du Bas-Canada,

du Canada, de la Nouvelle-Ecosse, ou du Nouveau-Brunswick, avant l'union, ou du parlement du Canada, après l'union.

3o Il devra posséder, pour son propre usage et bénéfice, comme propriétaire en droit ou en équité, des terres ou tènements tenus en franc et commun soccage, —ou être en bonne saisine ou possession, pour son propre usage et bénéfice, de terres ou tènements tenus en franc-alleu ou en roture dans la province pour laquelle il est nommé, de la valeur de quatre mille piastres en sus de toutes rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances, qui peuvent être attachées, dues et payables sur ces immeubles ou auxquelles ils peuvent être affectés ;

4o Ses propriétés mobilières et immobilières devront valoir, somme toute, quatre mille piastres, en sus de toutes ses dettes et obligations ;

5o Il devra être domicilié dans la province pour laquelle il est nommé ;

6o En ce qui concerne la province de Québec, il devra être domicilié ou posséder sa qualification foncière dans le collége électoral dont la représentation lui est assignée.

24. Le gouverneur-général mandera de temps à autre au Sénat, au nom de la Reine et par instrument sous le grand sceau du Canada, des personnes ayant les qualifications voulues ; et, sujettes aux dispositions du présent acte, les personnes ainsi mandées deviendront et seront membres du Sénat et sénateurs.

25. Les premières personnes appelées au Sénat seront celles que la Reine, par mandat sous le seing manuel de Sa Majesté, jugera à propos de désigner, et leurs noms seront insérés dans la proclamation de la Reine décrétant l'union.

26. Si en aucun temps, sur la recommandation du gouverneur-général, la Reine juge à propos d'ordonner que trois ou six membres soient ajoutés au Sénat, le

gouverneur-général pourra, par mandat adressé à trois ou six personnes (selon le cas) ayant les qualifications voulues, représentant également les trois divisions du Canada, les ajouter au Sénat.

27. Dans le cas où le nombre des sénateurs serait ainsi, en aucun temps, augmenté, le gouverneur-général ne mandera aucune personne au Sénat, sauf sur pareil ordre de la Reine donné à la suite de la même recommandation, tant que la représentation de chacune des trois divisions du Canada ne sera pas revenue au nombre fixe de vingt-quatre sénateurs.

28. Le nombre des sénateurs ne devra en aucun temps excéder soixante et dix-huit.

29. Sujet aux dispositions du présent acte, le sénateur occupera sa charge dans le Sénat, à vie.

30. Un sénateur pourra, par écrit revêtu de son seing et adressé au gouverneur-général, se démettre de ses fonctions au Sénat ; après quoi son siège deviendra vacant.

31. Le siège d'un sénateur deviendra vacant dans chacun des cas suivants :

1o Si, durant deux sessions consécutives du parlement, il manque d'assister aux séances du Sénat ;

2o S'il prête un serment, ou souscrit une déclaration ou reconnaissance d'allégéance, obéissance ou attachement à une puissance étrangère, ou s'il accomplit un acte qui le rend sujet ou citoyen, ou lui confère les droits et les privilèges d'un sujet ou citoyen d'une puissance étrangère ;

3o S'il est déclaré en état de banqueroute ou de faillite, ou s'il a recours au bénéfice d'aucune loi concernant les faillis, ou s'il se rend coupable de concussion ;

4o S'il est atteint de trahison ou convaincu de félonie, ou d'aucun crime infamant ;

5o S'il cesse de posséder la qualification reposant

sur la propriété ou le domicile ; mais un sénateur ne sera pas réputé avoir perdu la qualification reposant sur le domicile par le seul fait de sa résidence au siège du gouvernement du Canada, pendant qu'il occupe sous ce gouvernement une charge qui y exige sa présence.

32. Quand un siège deviendra vacant au Sénat par démission, décès ou toute autre cause, le gouverneur-général remplira la vacance en adressant un mandat à quelque personne capable et ayant les qualifications voulues.

33. S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un sénateur ou d'une vacance dans le Sénat, cette question sera entendue et discutée par le Sénat.

34. Le gouverneur-général pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau du Canada, nommer un sénateur comme orateur du Sénat, et le révoquer et en nommer un autre à sa place.

35. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, la présence d'au moins quinze sénateurs, y compris l'orateur, sera nécessaire pour constituer une assemblée du Sénat dans l'exercice de ses fonctions.

36. Les questions soulevées dans le Sénat seront décidées à la majorité des voix, et dans tous les cas, l'orateur aura voix délibérative ; quand les voix seront également partagées, la décision sera considérée comme rendue dans la négative.

La Chambre des Communes.

37. La Chambre des Communes sera, sujette aux dispositions du présent acte, composée de cent quatre-vingt-un membres, dont quatre-vingt-deux représenteront Ontario, soixante-cinq Québec, dix-neuf la Nouvelle-Ecosse, et quinze le Nouveau-Brunswick.

38. Le gouverneur-général convoquera de temps à

autre la Chambre des Communes au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau du Canada.

39. Un sénateur ne pourra ni être élu, ni siéger, ni voter comme membre de la Chambre des Communes.

40. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick seront—en ce qui concerne l'élection des membres de la Chambre des Communes—divisées en districts électoraux comme suit :

1—ONTARIO

La province d'Ontario sera partagée en comtés, divisions de comtés, *(Ridings)*, cités, parties de cités, et villes, tels qu'énumérés dans la première cédule annexée au présent acte ; chacune de ces divisions formera un district électoral, et chaque district désigné dans cette cédule aura droit d'élire un membre.

2—QUÉBEC

La province de Québec sera partagée en soixante et cinq districts électoraux, comprenant les soixante et cinq divisions électorales en lesquelles le Bas-Canada est actuellement divisé en vertu du chapitre deuxième des Statuts Refondus du Canada, du chapitre soixante et quinze des Statuts Refondus pour le Bas-Canada et de l'acte de la province du Canada, de la vingt-troisième année du règne de Sa Majesté la Reine, chapitre premier, ou de tout autre acte les amendant et en force à l'époque de l'union, de telle manière que chaque division électorale constitue, pour les fins du présent acte, un district électoral ayant droit d'élire un membre.

3.—NOUVELLE-ÉCOSSE

Chacun des dix-huit comtés de la Nouvelle-Écosse formera un district électoral. Le comté d'Halifax aura droit d'élire deux membres, et chacun des deux autres comtés, un membre.

4—NOUVEAU-BRUNSWICK

Chacun des quatorze comtés dont se compose le Nouveau-Brunswick, y compris la cité et le comté de Saint-Jean constituera également un district électoral par elle-même. Chacun de ces quinze districts électoraux aura droit d'élire un membre.

41. Jusqu'à ce que parlement du Canada en ordonne autrement,—toutes les lois en force dans les diverses provinces à l'époque de l'Union, concernant les questions suivantes ou aucune d'elles, savoir :—l'éligibilité, l'inéligibilité des candidats ou des membres de la Chambre d'Assemblée ou Assemblée législative dans les diverses provinces,—les votants aux élections de ces membres,—les serments exigés des votants,—les officiers-rapporteurs, leurs pouvoirs et leurs devoirs,—le mode de procéder aux élections,—le temps que celles-ci peuvent durer,—la décision des élections contestées et les procédures y incidentes,—les vacations des sièges en parlement et l'exécution de nouveaux brefs dans les cas de vacation occasionnées par d'autres causes que la dissolution,—s'appliqueront respectivement aux élections des membres envoyés à la Chambre des Communes par ces diverses provinces.

Mais jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, à chaque élection d'un membre de la Chambre des Communes pour le district d'Algoma, outre les personnes ayant droit de vote en vertu de la loi de la province du Canada, tout sujet anglais du sexe masculin, âgé de vingt et un ans ou plus et tenant feu et lieu, aura droit de vote.

42. Pour la première élection des membres de Chambre des Communes, le gouverneur-général fer émettre les brefs par telle personne et selon telle forn qu'il jugera à propos, et les fera adresser aux officier rapporteurs qu'il désignera.

La personne émettant les brefs, sous l'autorité de présente section, aura les mêmes pouvoirs que poss daient, à l'époque de l'union, les officiers charge d'emettre des brefs pour l'élection des membres de Chambre d'Assemblée ou Assemblée Législative de province du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nou veau-Brunswick ; et les officiers-rapporteurs auxque ces brefs seront adressés, en vertu de la présente se tion, auront les mêmes pouvoirs que possédaient, l'époque de l'union, les officiers chargés de rapporte les brefs pour l'élection des membres de la Chambr d'Assemblée ou Assemblée Législative, respectivement

43. Survenant une vacance dans la représentatio d'un district électoral à la Chambre des Commune antérieurement à la réunion du parlement ou subs quemment à la réunion du parlement, mais, avan que le parlement ait statué à cet égard, les disposition de la section précédente du présent acte s'étendront e s'appliqueront à l'émission et au rapport du bref rela tivement au district dont la représentation est aus vacante.

44. La Chambre des Communes, à sa première ré nion, après une élection générale, procèdera avec tou la diligence possible à l'élection de l'un de ses membr comme orateur.

45. Survenant une vacance dans la charge d'orateu par décès, démission ou autre cause, la Chambre de Communes procèdera avec toute la diligence possible l'élection d'un autre de ses membres comme orateur.

46. L'orateur présidera à toutes les séances de l Chambre des Communes.

47. Jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement,—si l'orateur, pour une raison quelconque, quitte le fauteuil de la Chambre des Communes pendant quarante-huit heures consécutives, la Chambre pourra élire un autre de ses membres pour agir comme orateur ; le membre ainsi élu aura et exercera, durant l'absence de l'orateur, tous les pouvoirs, privilèges et attributions de ce dernier.

48. La présence d'au moins vingt membres de la Chambre des Communes sera nécessaire pour constituer une assemblée de la Chambre dans l'exercice de ses pouvoirs ; à cette fin, l'orateur sera compté comme un membre.

49. Les questions soulevées dans la Chambre des Communes seront décidées à la majorité des voix, sauf celle de l'orateur ; mais lorque les voix seront également partagées—et en ce cas seulement — l'orateur pourra voter.

50. La durée de la Chambre des Communes ne sera que de cinq ans, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le gouverneur-général.

51. Immédiatement après le recensement de mil huit cent soixante et onze, et après chaque autre recensement décennal, la représentation des quatre provinces sera répartie de nouveau, par telle autorité, de telle manière et à dater de telle époque que pourra, de temps à autre, prescrire le parlement du Canada, d'après les règles suivantes :

1o. Québec aura le nombre fixe de soixante et cinq représentants ;

2o Il sera assigné à chacune des autres provinces un nombre de représentants proportionné au chiffre de sa population (constaté par tel recensement), comme le nombre soixante et cinq le sera au nombre de la population de Québec (ainsi constaté) ;

3o En supputant le nombre des représentants d'une province, il ne sera pas tenu compte d'une fraction n'excédant pas la moitié du nombre total nécessaire pour donner à la province droit à un représentant ; mais toute fraction excédant la moitié du nombre équivaudra au nombre entier ;

4o Lors de chaque nouvelle répartition, nulle réduction n'aura lieu dans le nombre des représentants d'une province, à moins qu'il ne soit constaté par le dernier recensement que le chiffre de la population de la province par rapport au chiffre de la population totale du Canada à l'époque de la dernière répartition du nombre des représentants de la province, n'ait décru dans la proportion d'un vingtième ou plus ;

5o Les nouvelles répartitions n'auront d'effet qu'à compter de l'expiration du parlement alors existant.

52. Le nombre des membres de la Chambre des Communes pourra, de temps à autre, être augmenté par le parlement du Canada, pourvu que la proportion établie par le présent acte dans la représentation des provinces reste intacte.

Législation financière— Sanction royale.

53. Tont bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

54. Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas au préalable été recommandé à la Chambre par un message du gouverneur-général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé.

55. Lorsqu'un bill voté par les chambres du parle-

ment sera présenté au gouverneur-général pour la sanction de la Reine, le gouverneur-général devra déclarer, à sa discrétion, mais sujet aux dispositions du présent acte et aux instructions de Sa Majesté, ou qu'il le sanctionne au nom de la Reine, ou qu'il refuse cette sanction, ou qu'il réserve le bill pour la signification du bon plaisir de la Reine.

56. Lorsque le gouverneur-général aura donné sa sanction à un bill, au nom de la Reine, il devra, à la remière occasion favorable, transmettre une copie le l'acte à l'un des principaux secrétaires d'Etat de Sa Majesté ; si la Reine en conseil, dans les deux ans après que le secrétaire d'Etat l'aura reçu, juge à propos le le désavouer, ce désaveu,—accompagné d'un certiicat du secrétaire d'Etat, constatant le jour où il aura reçu l'acte,—étant signifié par le gouverneur-général, par discours ou message, à chacune des chambres du parlement, ou par proclamation, annulera l'acte, à compter du jour de telle signification.

57. Un bill réservé à la signification du bon plaisir le la Reine n'aura ni force ni effet avant et à moins que dans les deux ans à compter du jour où il aura été présenté au gouverneur-général pour recevoir la sancion de la Reine, ce dernier ne signifie, par discours ou message, à chacune des deux chambres du parlement, ou par proclamation, qu'il a reçu la sanction de la Reine en conseil.

Ces discours, messages ou proclamations seront consignés dans les journaux de chaque chambre, et un double dûment certifié en sera délivré à l'officier qu'il appartient pour qu'il le dépose parmi les archives du Canada.

V—CONSTITUTIONS PROVINCIALES

Pouvoir Exécutif.

58. Il y aura, pour chaque province, un officier appelé lieutenant-gouverneur, lequel sera nommé par le

gouverneur-général en conseil par instrument sous le grand sceau du Canada.

59. Le lieutenant-gouverneur restera en charge durant le bon plaisir du gouverneur-général ; mais tout lieutenant-gouverneur nommé après le commencement de la première session du parlement du Canada, ne pourra être révoqué dans le cours des cinq ans qui suivront sa nomination, à moins qu'il n'y ait cause ; et cette cause devra lui être communiquée par écrit, dans le cours d'un mois après qu'aura été rendu l'ordre décrétant sa révocation, et l'être aussi par message au Sénat et à la Chambre des Communes, dans le cours d'une semaine après cette révocation, si le parlement est alors en session, sinon, dans le délai d'une semaine après le commencement de la session suivante du parlement.

60. Les salaires des lieutenants-gouverneurs seront fixés et payés par le parlement du Canada.

61. Chaque lieutenant-gouverneur, avant d'entrer dans l'exercice de ses fonctions, prêtera et souscrira devant le gouverneur-général ou quelque personne à ce par lui autorisée, les serments d'allégeance et d'office prêtés par le gouverneur-général.

62. Les dispositions du présent acte relatives au lieutenant-gouverneur s'étendent et s'appliquent au lieutenant-gouverneur de chaque province ou à tout autre chef exécutif ou administrateur pour le temps d'alors, administrant le gouvernement de la province, quel que soit le titre sous lequel il est désigné.

63. Le conseil exécutif d'Ontario et de Québec se composera des personnes que le lieutenant-gouverneur jugera, de temps à autre, à propos de nommer, et en premier lieu, des officiers suivants, savoir : le procureur-général, le secrétaire et régistraire de la province, le trésorier de la province, le commissaire des terres de la couronne, et le commissaire de l'agriculture et des

travaux publics, et—dans la province de Québec—l'orateur du conseil législatif et le solliciteur général.

64. La constitution de l'autorité exécutive dans chacune des provinces du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Ecosse continuera, sujette aux dispositions du présent acte, d'être celle en existence lors de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité du présent acte.

65. Tous les pouvoirs, attributions et fonctions qui—par aucun acte du parlement de la Grande-Bretagne, ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, ou de la législature du Haut-Canada, du Bas-Canada ou du Canada, avant ou lors de l'union—étaient conférés aux gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs respectifs de ces provinces, ou pouvaient être par eux exercés, de l'avis, ou de l'avis et du consentement des conseils exécutifs respectifs de ces provinces, ou avec la coopération de ces conseils ou d'aucun nombre de membres de ces conseils, ou par ces gouverneurs ou lieutenants-gouverneurs individuellement, seront—en tant qu'ils pourront être exercés après l'union, relativement au gouvernement d'Ontario et de Québec respectivement,—conférés au lieutenant-gouverneur d'Ontario et de Québec respectivement, et pourront être par lui exercés, de l'avis, ou de l'avis et du consentement, ou avec la coopération des conseils exécutifs respectifs ou d'aucun de leurs membres, ou par le lieutenant-gouverneur individuellement, selon le cas ; mais ils pourront, néanmoins (sauf ceux existant en vertu d'actes de la Grande-Bretagne ou du parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande) être révoqués ou modifiés par les législatures respectives d'Ontario et de Québec.

66. Les dispositions du présent acte relatives au lieutenant-gouverneur en conseil seront interprétées comme s'appliquant au lieutenant-gouverneur de la province agissant de l'avis de son conseil exécutif.

67. Le gouverneur-général en conseil pourra, au besoin, nommer un administrateur qui remplira les fonctions de lieutenant-gouverneur durant l'absence, la maladie ou autre incapacité de ce dernier.

68. Jusqu'à ce que le gouvernement exécutif d'une province en ordonne autrement, relativement à telle province, les siéges du gouvernement des provinces seront comme suit, savoir : pour Ontario, la cité de Toronto ; pour Québec, la cité de Québec ; pour la Nouvelle-Ecosse, la cité d'Halifax ; et pour le Nouveau-Brunswick, la cité de Frédéricton.

Pouvoir Législatif

1—ONTARIO

69. Il y aura, pour Ontario, une législature composée du lieutenant-gouverneur et d'une seule chambre, appelée l'Assemblée Législative d'Ontario.

70. L'Assemblée Législative d'Ontario sera composée de quatre-vingt-deux membres, qui devront représenter les quatre-vingt-deux districts électoraux énumérés dans la première cédule annexée au présent acte.

2—QUÉBEC

71. Il y aura, pour Québec, une législature composée du lieutenant-gouverneur et de deux chambres, appelées le conseil législatif de Québec, et l'assemblée législative de Québec.

72. Le conseil législatif de Québec se composera de vingt-quatre membres, qui seront nommés par le lieutenant-gouverneur au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau de Québec, et devront, chacun, représenter un des vingt-quatre colléges électoraux du Bas-Canada mentionnés au présent acte ; ils seront nommés à vie, à moins que la législature de Québec n'en ordonne autrement sous l'autorité du présent acte.

73. Les qualifications des conseillers législatifs de Québec seront les mêmes que celles des sénateurs pour Québec.

74. La charge de conseiller législatif de Québec deviendra vacante dans les cas, *mutatis mutandis*, où celle de sénateur peut le devenir.

75. Survenant une vacance dans le conseil législatif de Québec, par démission, décès ou autre cause, le lieutenant-gouverneur, au nom de la Reine, nommera, par instrument sous le grand sceau de Québec, une personne capable et ayant les qualifications voulues pour la remplir.

76. S'il s'élève quelque question au sujet des qualifications d'un conseiller législatif de Québec ou d'une vacance dans le conseil législatif de Québec, elle sera entendue et décidée par le Conseil Législatif.

77. Le lieutenant-gouverneur pourra, de temps à autre, par instrument sous le grand sceau de Québec, nommer un membre du Conseil Législatif de Québec, comme orateur de ce corps, et également le révoquer et en nommer un autre à sa place.

78. Jusqu'à ce que la législature de Québec en ordonne autrement, la présence d'au moins dix membres du conseil législatif, y compris l'orateur, sera nécessaire pour constituer une assemblée du Conseil dans l'exercice de ses fonctions.

79. Les questions soulevées dans le conseil législatif de Québec seront décidées à la majorité des voix et, dans tous les cas, l'orateur aura voix délibérative ; quand les voix seront également partagées, la décision sera considérée comme rendue dans la négative.

80. L'assemblée législative de Québec se composera de soixante et cinq membres, qui seront élus pour représenter les soixante et cinq divisions ou districts électoraux du Bas-Canada, mentionnés au présent acte,

sauf toute modification que pourra y apporter la législature de Québec ; mais il ne pourra être présenté au lieutenant-gouverneur de Québec, pour qu'il le sanctionne, aucun bill à l'effet de modifier les délimitations des divisions ou districts électoraux énumérés dans la deuxième cédule annexée au présent acte, à moins qu'il n'ait été passé à ses deuxième et troisième lectures dans l'assemblée législative avec le concours de la majorité des membres représentant toutes ces divisions ou districts électoraux ; et la sanction ne sera donnée à aucun bill de cette nature à moins qu'une adresse n'ait été présentée au lieutenant-gouverneur par l'assemblée législative déclarant que tel bill a été ainsi passé.

81. Les législatures d'Ontario et de Québec, respectivement, devront être convoquées dans le cours des six mois qui suivront l'union.

82. Le lieutenant-gouverneur d'Ontario et de Québec devra, de temps à autre, au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau de la province, convoquer l'assemblée législative de la province.

83. Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement—quiconque acceptera ou occupera dans la province d'Ontario ou dans celle de Québec une charge, commission ou emploi, d'une nature permanente ou temporaire, à la nomination du lieutenant-gouverneur, auquel sera attaché un salaire annuel ou quelque honoraire, allocation, émolument ou profit d'un genre ou montant quelconque, payé par la province, ne sera pas éligible comme membre de l'assemblée législative de cette province, ni ne devra y siéger ou voter en cette qualité ; mais rien de contenu dans cette section ne rendra inéligible aucune personne qui sera membre du conseil exécutif de chaque province respective ou qui remplira quelqu'une des charges suivantes, savoir : celle de procureur général, secrétaire et registraire de la province, trésorier de la province, commissaire des terres de la couronne et commissaire de

l'agriculture et des travaux publics, et, dans la province de Québec, celle de solliciteur général,—ni ne la rendra inhabile à siéger ou à voter dans la chambre pour laquelle elle est élue, pourvu qu'elle soit élue pendant qu'elle occupera cette charge.

84. Jusqu'à ce que les législatures respectives de Québec et d'Ontario en ordonnent autrement,—toutes les lois en force dans ces provinces respectives,à l'époque de l'union, concernant les questions suivantes au aucune d'elles, savoir : l'éligibilité des candidats ou des membres de l'assemblée du Canada,—les qualifications ou l'absence des qualifications requises des votants, les serments exigés des votants,—les officiers-rapporteurs, leurs pouvoirs et leurs devoirs,—le mode de procéder aux élections,—le temps que celles-ci peuvent durer, la décision des élections contestées et les procédures y incidentes,—les vacations des siéges en parlement et l'émission et l'exécution de nouveaux brefs dans les cas de vacations occasionnées par d'autres causes que la dissolution,—s'appliqueront respectivement aux élections des membres élus pour les assemblées législatives d'Ontario et de Québec respectivement.

Mais jusqu'à ce que la législature d'Ontario en ordonne autrement, à chaque élection d'un membre de l'assemblée législative d'Ontario pour le district d'Algoma, outre les personnes ayant droit de vote en vertu de la loi de la province du Canada, tout sujet anglais du sexe masculin âgé de vingt et un ans ou plus, et tenant feu et lieu, aura droit de vote.

85. La durée de l'assemblée législative d'Ontario et de l'assemblée législative de Québec ne sera que de quatre ans, à compter du jour du rapport des brefs d'élection, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute par le lieutenant-gouverneur de la province.

86. Il y aura une session de la législature d'Ontario et de celle de Québec une fois au moins chaque année, de manière à ce qu'il ne s'écoule pas un intervalle de

douze mois entre la dernière séance d'une session de la législature dans chaque province, et sa première séance dans la session suivante.

87. Les dispositions suivantes du présent acte, concernant la chambre des communes du Canada, s'étendront et s'appliqueront aux assemblées législatives d'Ontario et de Québec, savoir : les dispositions relatives à l'élection d'un orateur en première instance et lorsqu'il surviendra des vacances,—aux devoirs de l'orateur,—à l'absence de ce dernier,—au quorum et au mode de votation,—tout comme si ces dispositions étaient ici décrétées et expressément rendues applicables à chaque assemblée législative.

4—NOUVELLE-ÉCOSSE ET NOUVEAU-BRUNSWICK

88. La constitution de la législature de chacune des provinces de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick continuera, sujette aux dispositions du présent acte, d'être celle en existence à l'époque de l'union, jusqu'à ce qu'elle soit modifiée sous l'autorité du présent acte ; et la chambre d'assemblée du Nouveau-Brunswick en existence lors de la passation du présent acte devra, à moins qu'elle ne soit plus tôt dissoute, continuer d'exister pendant la période pour laquelle elle a été élue.

5—ONTARIO, QUÉBEC ET NOUVELLE-ÉCOSSE

89. Chacun des lieutenants-gouverneurs d'Ontario, de Québec et de la Nouvelle-Ecosse devra faire émettre des brefs pour la première élection des membres de l'assemblée législative, selon telle forme et par telle personne qu'il jugera à propos, et à telle époque et adressés à tel officier-rapporteur que prescrira le gouverneur-général, de manière à ce que la première élection d'un membre de l'assemblée pour un district électoral ou une subdivision de ce district puisse se faire aux mêmes

temps et lieux que l'élection d'un membre de la Chambre des Communes du Canada pour ce district électoral.

6—LES QUATRE PROVINCES

90. Les dispositions suivantes du présent acte, concernant le parlement du Canada, savoir : les dispositions relatives aux bills d'appropriation et d'impôts, à la recommandation des votes de deniers, à la sanction des bills, au désaveu des actes et à la signification du bon plaisir quant aux bills réservés, s'étendront et s'appliqueront aux législatures des différentes provinces, tout comme si elles étaient ici décrétées et rendues expressément applicables aux provinces respectives et à leurs législatures, en substituant toutefois le lieutenant-gouverneur de la province au gouverneur-général, le gouverneur-général à la Reine et au sécrétaire d'Etat, un an à deux ans, et la province au Canada.

VI—DISTRIBUTION DES POUVOIRS LÉGISLATIFS

Pouvoirs du Parlement

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces ; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans cette section, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

1o La dette et la propriété publiques ;

2o La réglementation du trafic et du commerce ;

3o Le prélèvement de deniers par tous modes ou systèmes de taxation ;

4o L'emprunt de deniers sur le crédit public ;

5o Le service postal ;

6o Le recensement et les statistiques ;

7o La milice, le service militaire et le service naval et la défense du pays ;

8o La fixation et le paiement des salaires et honoraires des officiers civils et autres du gouvernement du Canada ;

9o Les amarques, les bouées, les phares et l'Ile de Sable ;

10o La navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*) ;

11o La quarantaine et l'établissement et maintien des hôpitaux de marine ;

12o Les pêcheries des côtes, de la mer et de l'intérieur ;

13o Les passages d'eau (*ferries*) entre une province et tout pays britannique ou étranger, ou entre deux provinces ;

14o Le cours monétaire et le monnayage ;

15o Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie ;

16o Les caisses d'épargnes ;

17o Les poids et mesures ;

18o Les lettres de change et les billets promissoires ;

19o L'intérêt de l'argent ;

20o Les offres légales ;

21o La banqueroute et la faillite ;

22o Les brevêts d'invention et de découverte ;

23o Les droits d'auteur ;

24o Les Sauvages et les terres réservées pour les Sauvages ;

25o La naturalisation et les aubains ;

26o Le mariage et le divorce ;

27o La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle ;

28o L'établissement, le maintien et l'administration des pénitenciers ;

29o Les catégories de sujets expressément exceptés dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans cette section ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprise dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés, par le présent acte, aux législatures des provinces.

Pouvoirs exclusifs des législatures provinciales.

92. Dans chaque province, la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

1o L'amendement, de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur ;

2o La taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux ;

3o Les emprunts de deniers sur le seul crédit de la province ;

4o La création et la tenure des charges provinciales, et la nomination et le paiement des officiers provinciaux ;

5o L'administration et la vente des terres publiques appartenant à la province, et des bois et forêts qui s'y trouvent ;

6o L'établissement, l'entretien et l'administration des prisons publiques et des maisons de réforme dans la province ;

7o L'établissement, l'entretien et l'administration

des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charit dans la province, autres que les hôpitaux de marine

8o Les institutions municipales dans la province ;

9o Les licences de boutiques, de cabarets, d'auberge d'encanteurs et autres licences, dans le but de préleve un revenu pour des objets provinciaux, locaux ou mu nicipaux ;

10o Les travaux et entreprises d'une nature local autres que ceux énumérés dans les catégories suivantes

(*a*) Lignes de bateaux à vapeur ou autres bâtiment chemins de fer, canaux, télégraphes et autres travau et entreprises reliant la province à une autre ou d'autres provinces, ou s'étendant au delà des limites d la province ;

(*b*) Lignes de bateaux à vapeur entre la province e tout pays dépendant de l'empire britannique ou tou pays étranger ;

(*c*) Les travaux qui, bien qu'entièrement situés dan la province, seront avant ou après leur exécution décla rés par le parlement du Canada être pour l'avantag général du Canada, ou pour l'avantage de deux ou d'u plus grand nombre des provinces ;

11o L'incorporation de compagnies pour des objet provinciaux ;

12o La célébration du mariage dans la province ;

13o La propriété et les droits civils dans la pro vince ;

14o L'administration de la justice dans la province y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridic tion civile et criminelle, y compris la procédure en ma tières civiles dans ces tribunaux ;

15o L'infliction de punitions par voie d'amende pénalité ou emprisonnement, dans le but de faire ex cuter toute loi de la province décrétée au sujet des ma tières tombant dans aucune des catégories de sujet énumérés dans cette section ;

16o Généralement toutes les matières d'une natu purement locale ou privée dans la province.

Education.

93. Dans chaque province, la législature pourra xclusivement décréter des lois relatives à l'éducation, ujettes et conformes aux dispositions suivantes :—

1o Rien dans ces lois ne devra préjudicier à aucun roit ou privilége conféré, lors de l'union, par la loi, à ucune classe particulière de personnes dans la province, relativement aux écoles séparées (*denominaional*) ;

2o Tous les pouvoirs, priviléges et devoirs conférés t imposés par la loi dans le Haut-Canada, lors de union, aux écoles séparées et aux syndics d'écoles des ujets catholiques romains de Sa Majesté, seront et ont par le présent étendus aux écoles dissidentes des ujets protestants et catholiques romains de la Reine ans la province de Québec ;

3o Dans toute province où un système d'écoles éparées ou dissidentes existera par la loi, lors de union, ou sera subséquemment établi par la législature e la province,—il pourra être interjeté appel au gouerneur-général en conseil de tout acte ou décision 'aucune autorité provinciale affectant aucuns des roits ou priviléges de la minorité protestante ou atholique romaine des sujets de Sa Majesté relativeent à l'éducation ;

4o Dans le cas où il ne sera pas décrété telle loi rovinciale que, de temps à autre, le gouverneur-génél en conseil jugera nécessaire pour donner suite et xécution aux dispositions de la présente section,—ou ans le cas où quelque décision du gouverneur-général n conseil, sur appel interjeté en vertu de cette section e serait pas mise à exécution par l'autorité provinale compétente,—alors et en tout tel cas, et en tant eulement que les circonstances de chaque cas l'exigeont, le parlement du Canada pourra décréter des lois ropres à y remédier pour donner suite et exécution ux dispositions de la présente section, ainsi qu'à toute

décision rendue par le gouverneur-général en cons
sous l'autorité de cette même section.

Uniformité des lois dans Ontario, la Nouvelle-Ecosse le Nouveau-Brunswick.

94. Nonobstant toute disposition contraire énonc dans le présent acte, le parlement du Canada pour adopter des mesures à l'effet de pourvoir à l'uniformi de toutes les lois ou de parties des lois relatives à propriété et aux droits civils dans Ontario, la Nou velle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, et de la proc dure dans tous les tribunaux ou aucuns tribunaux d ces trois provinces ; et depuis et après la passatio d'aucun acte à cet effet, le pouvoir du parlement d Canada de décréter des lois relatives aux sujets énoncé dans tel acte, sera illimité, nonobstant toute chose a contraire dans le présent acte ; mais tout acte du par lement du Canada pourvoyant à cette uniformité n'aur d'effet dans une province qu'après avoir été adopté e décrété par la législature de cette province.

Agriculture et immigration.

95. Dans chaque province, la législature pourra fair des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dan cette province ; et il est par le présent déclaré que l parlement du Canada pourra de temps à autre fair des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dan toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier et toute loi de la législature d'une province relative l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'auss longtemps et que tant qu'elle ne sera pas incompatibl avec aucun des actes du parlement du Canada.

VII—JUDICATURE

96. Le gouverneur-général nommera les juges de cours supérieures, de district et de comté, dans chaqu province, sauf ceux des cours de vérification dans l Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick.

97. Jusqu'à ce que les lois relatives à la propriété et ux droits civils dans Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Jouveau-Brunswick, et à la procédure dans les cours e ces provinces, soient rendues uniformes, les juges es cours de ces provinces qui seront nommés par le ouverneur-général devront être choisis parmi les memres des barreaux respectifs de ces provinces.

98. Les juges des cours de Québec seront choisis armi les membres du barreau de cette province.

99. Les juges des cours supérieures resteront en harge durant bonne conduite, mais ils pourront être émis de leurs fonctions par le gouverneur-général sur ne adresse du Sénat et de la Chambre des Comunes.

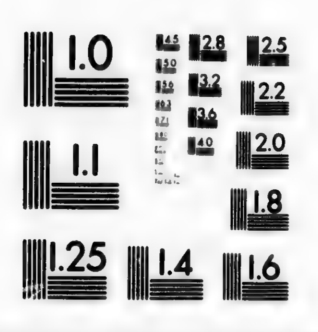
100. Les salaires, allocations et pensions des juges es cours supérieures, de district et de comté (sauf les ours de vérification dans la Nouvelle-Ecosse et le Jouveau-Brunswick) et des cours de l'amirauté, lorsue les juges de ces dernières sont alors salariés, seront xés et payés par le parlement du Canada.

101. Le parlement du Canada pourra, nonobstant oute disposition contraire énoncée dans le présent cte, lorsque l'occasion le requerra, adopter des iesures à l'effet de créer, maintenir et organiser une our général d'appel pour le Canada et établir des triunaux additionnels pour la meilleure administration es lois du Canada.

VIII—REVENUS, DETTES, ACTIF, TAXES

102. Tous les droits et revenus que les législatures espectives du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, avant et à l'époque de l'union, vaient le pouvoir d'approprier,—sauf ceux réservés ar le présent acte aux législatures respectives des proinces, ou qui seront perçus par elles conformément ux pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés par le

IMAGE EVALUATION
TEST TARGET (MT-3)



6"

Photographic
Sciences
Corporation

23 WEST MAIN STREET
WEBSTER, N.Y. 14580
(716) 872-4503

présent acte,—formeront un fonds consolidé de re nus pour être approprié au service public du Cana de la manière et soumis aux charges prévues par présent acte.

103. Le fonds consolidé du revenu du Canada s permanemment grevé des frais, charges et dépen encourus pour le percevoir, administrer et recouvr lesquels constitueront la première charge sur ce fon et pourront être soumis à telles révision et auditi qui seront ordonnées par le gouverneur-général en c seil jusqu'à ce que le parlement y pourvoie autreme

104. L'intérêt annuel des dettes publiques des dif rentes provinces du Canada, de la Nouvelle-Ecosse du Nouveau-Brunswick, lors de l'union, constituera seconde charge sur le fonds consolidé de revenu Canada.

105. Jusqu'à modification par le parlement Canada, le salaire du gouverneur-général sera de d mille louis, cours sterling du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande ; cette somme se acquittée sur le fonds consolidé de revenu du Cana et constituera la troisième charge sur ce fonds.

106. Sujet aux différents paiements dont est gre par le présent acte le fonds consolidé de revenu Canada, ce fonds sera approprié par le parlement Canada au service public.

107. Tous les fonds, argent en caisse, balance en les mains des banquiers et valeurs appartenant chaque province à l'époque de l'union, sauf les exce tions énoncées au présent acte, deviendront la p priété du Canada et seront déduits du montant d dettes respectives des provinces lors de l'union.

108. Les travaux et propriétés publics de chaq province, énumérés dans la troisième cédule annex au présent acte, appartiendront au Canada.

109. Toutes les terres, mines, minéraux et réserves oyales appartenant aux différentes provinces du Caada, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ors de l'union, et toutes les sommes d'argent alors ues ou payables pour ces terres, mines, minéraux et éserves royales, appartiendront aux différentes proinces d'Ontario, Québec, la Nouvelle-Ecosse et le Jouveau-Brunswick, dans lesquelles ils sont sis et tués ou exigibles, restant toujours soumis aux chares dont ils sont grevés, ainsi qu'à tous intérêts autres ue ceux que peut y avoir la province.

110. La totalité de l'actif inhérent aux portions de dette publique assumée par chaque province, apparendra à cette province.

111. Le Canada sera responsable des dettes et oblitions de chaque province existantes lors de l'union.

112. Les provinces d'Ontario et Québec seront conintement responsables envers le Canada de l'excédant 'il en est) de la dette de la province du Canada, si rs de l'union, elle dépasse soixante et deux millions nq cents mille piastres, et tenues au paiement de ntérêt de cet excédant au taux de cinq pour cent par née.

113. L'actif énuméré dans la quatrième cédule anxée au présent acte, appartenant, lors de l'union à province du Canada, sera la propriété d'Ontario et uébec conjointement.

114. La Nouvelle-Ecosse sera responsable envers le anada de l'excédant (s'il en est) de sa dette publique, lors de l'union, elle dépasse huit millions de piastres, tenue au paiement de l'intérêt de cet excédant au ux de cinq pour cent d'intérêt par année.

115. Le Nouveau-Brunswick sera responsable envers Canada de l'excédant (s'il en est) de sa dette publie, si lors de l'union, elle dépasse sept millions de

piastres, et tenue au paiement de l'intérêt de cet ex dant au taux de cinq pour cent par année.

116. Dans le cas où, lors de l'union, les dettes bliques de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Bru wick seraient respectivement moindres que huit n lions et sept millions de piastres, ces provinces aur droit de recevoir chacune, du gouvernement du Cana en paiements semi-annuels et d'avance, l'intérêt au ta de cinq pour cent par année sur la différence qui ex tera entre le chiffre réel de leurs dettes respectives le montant ainsi arrêté.

117. Les diverses provinces conserveront respecti ment toutes leurs propriétés publiques dont il n'est p autrement disposé dans le présent acte,—sujettes droit du Canada de prendre les terres ou les propriét publiques dont il aura besoin pour les fortifications la défense du pays.

118. Les sommes suivantes seront annuellemer payées par le Canada aux diverses provinces pour maintien de leurs gouvernements et législatures :

Ontario	$80,000
Québec	70,000
Nouvelle-Ecosse..............	60,000
Nouveau-Brunswick	50,000
Total................	$260,000

Et chaque province aura droit à une subventic annuelle de quatre-vingts centins par chaque tête de population, constatée par le recensement de mil hu cent soixante et un, et—en ce qui concerne la No velle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick—par chaq recensement décennal subséquent, jusqu'à ce que population de chacune de ces deux provinces s'élève quatre cent mille âmes, chiffre auquel la subventic demeurera dès lors fixée. Ces subventions libérero à toujours le Canada de toutes autres réclamations,

lles seront payées semi-annuellement et d'avance à haque province ; mais le gouvernement du Canada éduira de ces subventions, à l'égard de chaque province, toutes sommes exigibles comme intérêt sur la ette publique de cette province si elle excède les ivers montants stipulés dans le présent acte.

119. Le Nouveau-Brunswick recevra du Canada, en aiements semi-annuels et d'avance, durant une période e dix ans à compter de l'union, une subvention supplémentaire de soixante et trois mille piastres par nnée ; mais tant que la dette publique de cette province restera au-dessous de sept millions de piastres, il era déduit sur cette somme de soixante et trois mille iastres, un montant égal à l'intérêt à cinq pour cent ar année sur telle différence.

120. Tous les paiements prescrits par le présent acte, u destinés à éteindre les obligations contractées en ertu d'aucun acte des provinces du Canada, de la ouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick respectivement, et assumés par le Canada, seront faits, jusqu'à ce ue le parlement du Canada l'ordonne autrement, en la orme et manière que le gouverneur-général en conseil ourra prescrire de temps à autre.

121. Tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de union, admis en franchise dans chacune des autres rovinces.

122. Les lois de douane et d'accise de chaque province demeureront en force, sujettes aux dispositions u présent acte, jusqu'à ce qu'elles soient modifiées par parlement du Canada.

123. Dans le cas où des droits de douane seraient, à époque de l'union, imposables sur des articles, denrées u marchandises, dans deux provinces, ces articles, enrées ou marchandises pourront, après l'union, être nportés de l'une de ces deux provinces dans l'autre,

sur preuve du paiement des droits de douanes dont
sont frappés dans la province d'où ils sont exportés,
sur paiement de tout surplus de droits de douane (
en est) dont ils peuvent être frappés dans la provi
où ils sont importés.

124. Rien dans le présent acte ne préjudiciera
privilége garanti au Nouveau-Brunswick de préle
sur les bois de construction les droits établis par
chapitre quinze du titre trois des statuts revisés
Nouveau-Brunswick, ou par tout acte l'amendant ava
ou après l'union, mais n'augmentant pas le chiffre
ces droits ; et les bois de construction des provin
autres que le Nouveau-Brunswick ne seront pas pas
bles de ces droits.

125. Nulle terre ou propriété appartenant au Cana
ou à aucune province en particulier ne sera sujette à
taxation.

126. Les droits et revenus que les législatures r
pectives du Canada, de la Nouvelle-Ecosse et du No
veau-Brunswick avaient, avant l'union, le pouv
d'approprier, et qui sont, par le présent acte, réser
aux gouvernements ou législatures des provinces r
pectives, et tous les droits et revenus perçus par el
conformément aux pouvoirs spéciaux qui leur sont co
férés par le présent acte, formeront dans chaque p
vince un fonds consolidé de revenu qui sera approp
au service public de la province.

IX—DISPOSITIONS DIVERSES

Dispositions générales.

127. Quiconque étant, lors de la passation du p
sent acte, membre du conseil législatif du Canada,
la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick,
auquel un siége dans le Sénat sera offert, ne l'accept
pas dans les trente jours, par écrit revêtu de son sei

et adressé au gouverneur-général de la province du Canada ou au lieutenant-gouverneur de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick (selon le cas), sera censé l'avoir refusé ; et quiconque étant, lors de la passation du présent acte, membre du conseil législatif de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick, acceptera un siége dans le Sénat, perdra par le fait même son siége à ce conseil législatif.

128. Les membres du Sénat ou de la Chambre des Communes du Canada devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le gouverneur-général ou quelque personne à ce par lui autorisée,—et pareillement les membres du conseil législatif ou de l'assemblée législative d'une province devront, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le lieutenant-gouverneur de la province ou quelque personne à ce par lui autorisée,—le serment d'allégeance énoncé dans la cinquième cédule annexée au présent acte ; et les membres du sénat du Canada et du conseil législatif de Québec devront aussi, avant d'entrer dans l'exercice de leurs fonctions, prêter et souscrire, devant le gouverneur-général ou quelque personne à ce par lui autorisée, la déclaration des qualifications énoncées dans la même cédule.

129. Sauf toute disposition contraire prescrite par le présent acte, toutes les lois en force en Canada, dans la Nouvelle-Ecosse ou le Nouveau-Brunswick, lors de l'union, tous les tribunaux de juridiction civile et criminelle,—toutes les commissions, pouvoirs et autorités ayant force légale,—et tous les officiers judiciaires, administratifs et ministériels, en existence dans ces provinces à l'époque de l'union, continueront d'exister dans les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick respectivement comme si l'union n'avait pas eu lieu ; mais ils pourront néanmoins (sauf les cas prévus par des actes du

parlement de la Grande-Bretagne ou du parlement
Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande) é
révoqués, abolis ou modifiés par le parlement
Canada, ou par la législature de la province respecti
conformément à l'autorité du parlement ou de ce
législature en vertu du présent acte.

130. Jusqu'à ce que le parlement du Canada
ordonne autrement,— tous les officiers des divers
provinces ayant à remplir des devoirs relatifs à d
matières autres que celles tombant dans les catégori
de sujets assignés exclusivement par le présent ac
aux législatures des provinces, seront officiers
Canada et continueront à remplir les devoirs de leu
charges respectives sous les mêmes obligations et pén
lités que si l'union n'avait pas eu lieu.

131. Jusqu'à ce que le parlement du Canada e
ordonne autrement,—le gouverneur-général en conse
pourra de temps à autre nommer les officiers qu'
croira nécessaires ou utiles à l'exécution efficace d
présent acte.

132. Le parlement et le gouvernement du Canad
auront tous les pouvoirs nécessaires pour rempl
envers les pays étrangers, comme portion de l'en
pire britannique, les obligations du Canada, ou d'a
cune de ces provinces, naissant de traités conclus entr
l'empire et ces pays étrangers.

133. Dans les chambres du parlement du Canada e
les chambres de la législature de Québec, l'usage de l
langue française ou de la langue anglaise, dans le
débats, sera facultatif ; mais dans la rédaction de
archives, procès-verbaux et journaux respectifs de ce
chambres, l'usage de ces deux langues sera obligatoire
et dans toute plaidoirie ou pièce de procédure pa
devant les tribunaux ou émanant des tribunaux d
Canada qui seront établis sous l'autorité du présen
acte, et par devant tous les tribunaux ou émanant de

tribunaux de Québec, il pourra être fait également usage, à faculté, de l'une ou de l'autre de ces langues.

Les actes du parlement du Canada et de la législature de Québec devront être imprimés et publiés dans ces deux langues.

Ontario et Québec.

134. Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement,—les lieutenants-gouverneurs d'Ontario et de Québec pourront, chacun, nommer sous le grand sceau de la province, les fonctionnaires suivants, qui resteront en charge durant bon plaisir, savoir : le procureur général, le secrétaire et régistraire de la province, le trésorier de la province, le commissaire des terres de la couronne et le commissaire de l'agriculture et des travaux publics, et—en ce qui concerne Québec,—le solliciteur général ; ils pourront aussi, par ordonnance du lieutenant-gouverneur en conseil, prescrire de temps à autre leurs attributions et celles des divers départements placés sous leur contrôle ou dont ils relèvent, et des officiers et employés y attachés.

135. Jusqu'à ce que la législature d'Ontario ou de Québec en ordonne autrement,—tous les droits, pouvoirs, devoirs, fonctions, obligations ou attributions conférés ou imposés au procureur général, solliciteur général, secrétaire ou régistraire de la province du Canada, ministre des finances, commissaire des terres de la couronne, commissaire des travaux publics et ministre de l'agriculture, et receveur général, lors de la passation du présent acte, par toute loi, statut ou ordonnance du Haut-Canada, du Bas-Canada ou du Canada,—n'étant pas d'ailleurs incompatible avec le présent acte—seront conférés ou imposés à tout fonctionnaire qui sera nommé par le lieutenant-gouverneur pour l'exécution de ces fonctions ou d'aucune d'elles ; le commissaire de l'agriculture et des travaux publics

remplira les devoirs et les fonctions de ministre d l'agriculture prescrits, lors de la passation du prése acte, par la loi de la province du Canada, ainsi qu ceux de commissaire des travaux publics.

136. Jusqu'à modification par le lieutenant-gouve neur en conseil, les grands sceaux d'Ontario et d Québec respectivement seront les mêmes ou d'après même modèle que ceux usités dans les provinces d Haut et du Bas-Canada respectivement avant leu union comme province du Canada.

137. Les mots "et de là jusqu'à la fin de la pr chaine session de la législature," ou autres mots de l même teneur, employés dans aucun acte temporaire d la province du Canada non expiré avant l'union, seron censés signifier la prochaine session du parlement d Canada, si l'objet de l'acte tombe dans la catégorie de pouvoirs attribués à ce parlement et définis dans l présente constitution, sinon, aux prochaines session des législatures d'Ontario et de Québec respectivement si l'objet de l'acte tombe dans la catégorie des pouvoir attribués à ces législatures et définis dans le présen acte.

138. Depuis et après l'époque de l'union, l'insertion des mots "Haut-Canada" au lieu "d'Ontario," ou "Bas-Canada" au lieu de "Québec," dans tout acte bref, procédure, plaidoirie, document, matière ou chose n'aura pas l'effet de l'invalider.

139. Toute proclamation sous le grand sceau de l province du Canada, lancée antérieurement à l'époque de l'union, pour avoir effet à une date postérieure à l'union, qu'elle ait trait à cette province ou au Haut Canada ou au Bas-Canada, et les diverses matières e choses y énoncées, auront et continueront d'y avoir l même force et le même effet que si l'union n'avait pa eu lieu.

140. Toute proclamation dont l'émission sous l

grand sceau de la province du Canada est autorisée par quelque acte de la législature de la province du Canada, —qu'elle ait trait à cette province ou au Haut-Canada ou au Bas-Canada,—et qui n'aura pas été lancée avant l'époque de l'union, pourra l'être par le lieutenant-gouverneur d'Ontario ou de Québec (selon le cas), sous le grand sceau de la province ; et, à compter de l'émission de cette proclamation, les diverses matières et choses y énoncées auront et continueront d'avoir la même force et le même effet dans Ontario ou Québec que si l'union n'avait pas eu lieu.

141. Le pénitencier de la province du Canada, jusqu'à ce que le parlement du Canada en ordonne autrement, sera et continuera d'être le pénitencier d'Ontario et de Québec.

142. Le partage et la répartition des dettes, crédits, obligations, propriétés et de l'actif du Haut et du Bas-Canada seront renvoyés à la décision de trois arbitres, dont l'un par le gouvernement de Québec et l'autre par le gouvernement du Canada ; le choix des arbitres n'aura lieu qu'après que le parlement du Canada et les législatures d'Ontario et de Québec auront été réunies ; l'arbitre choisi par le gouvernement du Canada ne devra être domicilié ni dans Ontario ni dans Québec.

143. Le gouverneur-général en conseil pourra de temps à autre ordonner que les archives, livres et documents de la province du Canada qu'il jugera à propos de désigner, soient remis et transférés à Ontario ou à Québec, et ils deviendront dès lors la propriété de cette province ; toute copie ou extrait de ces documents, dûment certifiée par l'officier ayant la garde des originaux, sera reçue comme preuve.

144. Le lieutenant-gouverneur de Québec pourra de temps à autre, par proclamation sous le grand sceau de la province devant venir en force au jour y mentionné, établir des townships dans les parties de la pro-

vince de Québec dans lesquelles il n'en a pas encore
établi, et en fixer les tenants et aboutissants.

X—CHEMIN DE FER INTERCOLONIAL

145. Considérant que les provinces du Canada, de
Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick ont, p
une commune déclaration, exposé que la constructi
du chemin de fer Intercolonial était essentielle à
consolidation de l'union de l'Amérique Britannique
Nord et à son acceptation par la Nouvelle-Ecosse et
Nouveau-Brunswick, et qu'elles ont en conséquen
arrêté que le gouvernement du Canada devait l'entr
prendre sans délai ; à ces causes : pour donner suite
cette convention, le gouvernement et le parlement d
Canada seront tenus de commencer, dans les six mo
qui suivront l'union, les travaux de construction d'u
chemin de fer reliant le fleuve Saint-Laurent à la cit
d'Halifax, dans la Nouvelle-Ecosse, et de les termine
sans interruption et avec toute la diligence possible.

XI—ADMISSION DES AUTRES COLONIES

146. Il sera loisible à la Reine, de l'avis du trè
honorable conseil privé de Sa Majesté, sur la présenta
tion d'adresses de la part des chambres du parlemen
du Canada et des chambres des législatures respective
des colonies ou provinces de Terreneuve, de l'Ile d
Prince-Edouard et de la Colombie-Britannique, d'ad
mettre ces colonies ou provinces, ou aucune d'elle
dans l'union et, sur la présentation d'adresses de l
part des chambres du parlement du Canada, d'ad
mettre la Terre de Rupert et le Territoire du Nord
Ouest, ou l'une ou l'autre de ces possessions, dan
l'union, aux termes et conditions, dans chaque cas, qu
seront exprimés dans les adresses et que la Rein
jugera convenable d'approuver, conformément au pré
sent ; les dispositions de tous ordres en conseils rendu
à cet égard auront le même effet que si elles avaien

été décrétées par le parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande.

147. Dans le cas de l'admission de Terreneuve et de l'Ile du Prince-Edouard, ou de l'une ou l'autre de ces colonies, chacune aura droit d'être représentée par quatre membres dans le Sénat du Canada et (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) dans le cas de l'admission de Terreneuve, le nombre normal des sénateurs sera de soixante et seize et son maximum de quatre-vingt-deux ; mais lorsque l'Ile du Prince-Edouard sera admise, elle sera censée comprise dans la troisième des trois divisions en lesquelles le Canada est, relativement à la composition du Sénat, partagé par le présent acte ; et, en conséquence, après l'admission de l'Ile du Prince-Edouard, que Terreneuve soit admise ou non, la représentation de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick dans le Sénat, au fur et à mesure que des sièges deviendront vacants, sera réduite de douze à dix membres respectivement ; la représentation de ces provinces ne sera jamais augmentée au delà de dix membres, sauf sous l'autorité des dispositions du présent acte relatives à la nomination de trois ou six sénateurs supplémentaires en conséquence d'un ordre de la Reine.

CÉDULES

(La première cédule ne se rapportant qu'aux anciennes divisions électorales d'Ontario, nous ne la reproduisons pas ici).

DEUXIÈME CÉDULE

Districts électoraux de Québec spécialement fixés

COMTÉS DE

Pontiac,	Shefford,
Ottawa,	Stanstead,
Argenteuil,	Compton,
Huntingdon,	Wolfe et Richmond,
Missisquoi,	Mégantic,
Brome,	

La ville de Sherbrooke.

TROISIÈME CÉDULE

Travaux et propriétés publiques de la province devan appartenir au Canada.

1. Canaux, avec les terrains et pouvoir d'eau y adjacents ;
2. Havres publics ;
3. Phares et quais de l'Ile de Sable ;
4. Bateaux à vapeur, dragueurs et vaisseaux publics
5. Améliorations sur les lacs et rivières ;
6. Chemins de fer et actions dans les chemins de fer, hypothèques et autres dettes dues par les compagnies de chemins de fer ;
7. Routes militaires ;
8. Maisons de douanes, bureaux de poste et tou autres édifices publics, sauf ceux que le gouvernemen du Canada destine à l'usage des législatures et de gouvernements provinciaux ;
9. Propriétés transférées par le gouvernement impérial et désignées sous le nom de propriétés de l'artillerie ;
10. Arsenaux, salles d'exercices militaires, uniformes munitions de guerre et terrains réservés pour le besoins publics et généraux.

QUATRIÈME CÉDULE

Actif devenant la propriété commune d'Ontario et Québec.

Fonds de bâtisse du Haut-Canada ;
Asiles d'aliénés ;
Ecole Normale ;
Palais de justice dans le Aylmer, Montréal, Kamouraska ; } Bas-Canada
Société des hommes de loi, Haut-Canada ;
Commissions des chemins à barrière de Montréal ;
Fonds permanents de l'université ;
Institution royale ;
Fonds consolidé d'emprunt municipal, Haut-Canada ;
Fonds consolidé d'emprunt municipal, Bas-Canada ;
Société d'agriculture, Haut-Canada ;
Octroi législatif en faveur du Bas-Canada ;
Prêt aux incendiés de Québec ;
Compte des avances, Témiscouata ;
Commissions des chemins à barrière de Québec ;
Education—Est ;
Fonds de bâtisses et des jurés, Bas-Canada ;
Fonds des municipalités ;
Fonds du revenu de l'éducation supérieure, Bas-Canada.

CINQUIÈME CÉDULE

Serment d'allégeance.

Je, A. B., jure que je serai fidèle et porterai vraie allégeance à Sa Majesté la Reine Victoria.

N. B.—Le nom du roi ou de la reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, alors régnant, devra être inséré, au besoin, en termes appropriés.

DÉCLARATION DES QUALIFICATIONS EXIGÉES

Je, *A. B.*, déclare et atteste que j'ai les qualificati
exigées par la loi pour être nommé membre du Sé
du Canada (*ou selon le cas*) et que je possède en d
ou en équité comme propriétaire, pour mon pro
usage et bénéfice, des terres ou tènements en franc
commun soccage [*ou* que je suis en bonne saisine
possession, pour mon propre usage et bénéfice, de ter
et tènements en franc-alleu ou en roture (*selon le ca*
dans la province de la Nouvelle-Ecosse (*ou selon le c*
de la valeur de quatre mille piastres, en sus de tout
rentes, dettes, charges, hypothèques et redevances q
peuvent être attachées, dues et payables sur ces i
meubles ou auxquelles ils peuvent être affectés, et q
je n'ai pas collusoirement ou spécieusement obtenu
titre ou la possession de ces immeubles, en tout ou
partie, dans le but de devenir membre du Sénat
Canada (*ou selon le cas*) et que mes biens mobiliers
immobiliers valent, somme toute, quatre mille piastr
en sus de mes dettes et obligations.

E

ATIONS EXIGÉES

e j'ai les qualification
né membre du Séna
e je possède en droi
re, pour mon propr
enements en franc e
en bonne saisine o
et bénéfice, de terre
roture (*selon le cas*)
cosse (*ou selon le cas*
res, en sus de toute
es et redevances qu
payables sur ces im-
être affectés, et que
ieusement obtenu l
ubles, en tout ou e
nembre du Sénat d
es biens mobiliers e
quatre mille piastre
s.

"L'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1871."

34-35 VICTORIA, CHAPITRE 28.

Acte concernant l'établissement des Provinces dans la Puissance du Canada.

[*29 Juin 1871*].

CONSIDÉRANT qu'il s'est élevé des doutes relativement aux pouvoirs du parlement canadien d'établir des provinces dans les territoires admis, ou qui, par la suite, pourront être admis dans la Puissance du Canada et de pourvoir à la représentation de ces provinces dans le dit parlement, et qu'il est expédient de faire disparaître ces doutes et de conférer de tels pouvoirs au dit parlement :

Qu'il soit décrété par Sa Très-Excellente Majesté la Reine, de l'avis et du consentement des Lords spirituels et temporels et des Communes, en ce présent parlement assemblés, et par leur autorité, comme suit :—

1. Le présent acte pourra être cité à toutes fins et intentions comme "l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1871."

2. Le parlement du Canada pourra de temps à autre établir de nouvelles provinces dans aucun des territoires faisant alors partie de la Puissance du Canada, mais non compris dans aucune province de cette Puissance, et il pourra, lors de cet établissement, décréter des dispositions pour la constitution et l'administration de toute telle province et pour la passation de lois concernant la paix, l'ordre et le bon gouvernement de telle province et pour sa représentation dans le dit parlement.

3. Avec le consentement de toute province d
dite Puissance, le parlement du Canada pourra
temps à autre augmenter, diminuer ou autren
modifier les limites de telle province, à tels terme
conditions qui pourront être acceptés par la dite l
lature, et il pourra de même avec son consentem
établir des dispositions touchant l'effet et l'opérat
de cette augmentation, diminution ou modification
territoire de toute province qui devra le subir.

4. Le parlement du Canada pourra de temps à au
établir des dispositions concernant la paix, l'ordre et
bon gouvernement de tout territoire ne formant
alors partie d'une province.

5. Les actes suivants, passés par le dit parleme
du Canada, et respectivement intitulés : " *Acte conc*
" *nant le gouvernement provisoire de la Terre*
" *Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après que*
" *territoires auront été unis au Canada,*" et " *A*
" *pour amender et continuer l'Acte trente-deux*
" *trente-trois Victoria, chapitre trois, et pour établir*
" *constituer le Gouvernement de la province de Ma*
" *toba,*" seront et sont considérés avoir été valides
toutes fins à compter de la date où, au nom de
Reine, ils ont reçu la sanction du gouverneur-génér
de la dite Puissance du Canada.

6. Excepté tel que prescrit par la troisième secti
du présent acte, le parlement du Canada n'aura p
compétence pour changer les dispositions de l'acte
dernier lieu mentionné du dit parlement en ce qui co
cerne la province de Manitoba, ni d'aucun autre ac
établissant à l'avenir de nouvelles provinces dans
dite Puissance, sujet toujours au droit de la législatu
de la province de Manitoba de changer de temps
autre les dispositions d'aucune loi concernant la qu
lification des électeurs et des députés à l'assembl
législative et de décréter des lois relatives aux éle
tions dans la dite province.

" L'Acte du Parlement du Canada, 1875."

38-39 VICTORIA, CHAPITRE 38.

Acte pour lever certains doutes à l'égard des pouvoirs du Parlement du Canada quant à la dix-huitième section de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867.

[*19 Juillet 1875.*

CONSIDÉRANT que par la section dix-huitième de l'Acte de l'Amérique Britannique du Nord, 1867, il est pourvu comme suit : " Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséderont et exerceront le Sénat, la Chambre des Communes et les membres de ces corps respectifs, seront ceux prescrits de temps à autre par acte du Parlement du Canada ; ils ne devront cependant jamais excéder ceux possédés et exercés, lors de la passation du présent acte, par la Chambre des Communes du Parlement du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par les membres de cette chambre ;"

Et considérant que des doutes se sont élevés à l'égard du droit de définir par un acte du parlement du Canada, en vertu de la dite section, les dits privilèges, pouvoirs et immunités et qu'il est opportun de lever ces doutes :

A ces causes, Sa Très Excellente Majesté la Reine, de l'avis et du consentement des Lords Spirituels et Temporels et des Communes, en ce présent parlement assemblés, et par leur autorité, décrète et déclare ce qui suit :

1. La dix-huitième section de l'Acte de l'Améric
Britannique du Nord, 1867, est par le présent abrog
sans préjudice à ce qui a été fait en vertu de ce
section, et la suivante sera substituée à celle qui
ainsi abrogée :

Les privilèges, immunités et pouvoirs que posséd
ront et exerceront le Sénat et la Chambre des Co
munes et les membres de ces corps respectifs, sero
ceux prescrits de temps à autre par acte du parleme
du Canada, mais de manière à ce qu'aucun acte
parlement du Canada définissant tels privilèges, imm
nités et pouvoirs ne donnera aucuns privilèges, imm
nités ou pouvoirs excédant ceux qui, lors de la pass
tion du présent acte,(1) sont possédés et exercés par
Chambre des Communes du Parlement du Royaum
Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande et par le
membres de cette chambre.

2. L'acte du parlement du Canada passé dans l
trente et unième année du règne de Sa Majesté, cha
pitre vingt-quatre, intitulé : *Acte pour faire prêter ser
ment à des témoins en certains cas pour les fins des deu
chambres du parlement*, sera considéré comme étan
valide et comme ayant été valide depuis la date de la
sanction royale qui lui a été donnée par le gouverneur
général du Canada.

3. Le présent acte pourra être cité comme " l'Acte
du Parlement du Canada, 1875."

(1) Il faudrait lire : *lors de la passation de tel acte* ainsi que nou
l'avons dit à la page 357.

TABLE ALPHABETIQUE DES MATIERES

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES.

ATIÈRES

MATIÈRES.